

Aviso nº 63 - GP/TCU

Brasília, 7 de fevereiro de 2020.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão 71/2020 (acompanhado da respectiva instrução de mérito da unidade técnica, bem como da documentação constante do subitem 9.3 da mencionada Deliberação) prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 22/1/2020, nos autos do TC-020.974/2019-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que tratam de Solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, por meio do OF. nº 74/2019/CTFC, relativo ao Requerimento nº 39, de 2019 - CTFC, de autoria do Senador Marcio Bittar.

Informo que, consoante o disposto nos subitens 9.2 e 9.8, respectivamente, do citado Acórdão, a Solicitação em tela encontra-se “*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*” e “*tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização complementares, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal*”.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
**Senador RODRIGO CUNHA**

Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal  
Brasília - DF



## ACÓRDÃO Nº 71/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.974/2019-1.
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: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no estado do Rio de Janeiro (SecexEstatais).
8. Representação legal: Saulo Benigno Puttini (42.154/OAB-DF) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

**9. Acórdão:**

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.

10. Ata nº 1/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/1/2020 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0071-01/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

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

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

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

## GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 020.974/2019-1

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) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

**SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA NO FUNDO DA AMAZÔNIA. CONHECIMENTO. ACÓRDÃO 2.147/2018 – PLENÁRIO. ENVIO DAS INFORMAÇÕES. ATENDIMENTO PARCIAL. PROPOSTA DE REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO E DE OITIVA NO BNDES. AUTORIZAÇÃO. COMUNICAÇÃO AO SOLICITANTE. ARQUITVAMENTO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, por meio da qual seu Presidente encaminha o Requerimento REQ nº 39, aprovado no âmbito daquela instância legislativa, com vistas a que o Tribunal de Contas da União, em síntese, realize auditoria no Fundo Amazônia.

2. Reproduzo a seguir, com os devidos ajustes de forma, para o escorreito entendimento quanto à matéria, o teor principal da instrução de mérito elaborada pela Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no estado do Rio de Janeiro – SecexEstatais (peça 25), cuja proposta de encaminhamento foi aprovada pelo escalão dirigente da unidade técnica especializada (peças 26 e 27):

**“INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de processo de Solicitação do Congresso Nacional autuado em razão do recebimento do Ofício 74, de 19/7/2019 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Cunha, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), comunicou a aprovação do Requerimento 39/2019 (peça 1, p. 2-4).

2. O documento encaminhado, de autoria do Exmo. Sr. Senador Márcio Bittar, MDB/AC, requereu ao TCU a realização de fiscalização no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para examinar possíveis irregularidades no Fundo Amazônia, em textual:

(..) nos termos do art. 71, IV e VII, da Constituição Federal, bem como nos termos regimentais, seja encaminhada solicitação ao Tribunal de Contas da União para que realize auditoria no Fundo Amazônia, especialmente, 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 no referido fundo, o real objetivo dos doadores e a legalidade dos atos normativos de constituição, funcionamento e operação.

**VISÃO GERAL DO OBJETO**

3. Conforme informações disponíveis no último Relatório de Atividades do Fundo Amazônia (Rafa 2018), acessível em [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br) (peça 15, p. 8-9):

O Fundo Amazônia é uma iniciativa pioneira de financiamento de ações de Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+)<sup>1</sup>. Foi proposto pelo Brasil em 2007, na 13<sup>a</sup> Conferência das Partes da UNFCCC, e teve sua criação autorizada ao BNDES, em 2008, por meio do Decreto Presidencial 6.527.

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. Além disso, até 20% dos recursos do fundo podem ser destinados ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento no restante do Brasil e em outros países com florestas tropicais.

Sua governança tem uma instância participativa, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), que, entre outras atribuições, determina as diretrizes e acompanha os resultados obtidos pelo fundo. É presidido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), com 23 representações, em três blocos: Governo Federal, governos estaduais e sociedade civil. O Fundo Amazônia conta também com um Comitê Técnico (CTFA) composto por especialistas renomados e com a atribuição de validar a redução das emissões de carbono oriundas de desmatamento da Amazônia, calculada pelo MMA.

Com o estabelecimento, em 2015, da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) e da Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+)<sup>2</sup>, o Fundo Amazônia passou a ser considerado elegível para acesso a pagamentos por resultados REDD+ alcançados pelo Brasil e reconhecidos pela UNFCCC.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é o gestor do Fundo Amazônia, responsável pela captação e aplicação dos recursos, pelo acompanhamento e monitoramento dos projetos apoiados, pela prestação de contas e pela comunicação dos resultados obtidos de forma contínua e transparente.

Até o fim de 2018, o Fundo Amazônia recebeu aproximadamente R\$ 3,4 bilhões em doações, sendo 93,8% provenientes do governo da Noruega, 5,7% do governo da Alemanha, por meio do KfW Entwicklungsbank, e 0,5% da Petroleos Brasileiros S.A. (Petrobras).

Em relação ao apoio a projetos, o Fundo Amazônia termina o ano com uma carteira de 103 projetos apoiados, dos quais 21 estão concluídos. Os recursos financeiros alocados aos projetos apoiados somam cerca de R\$ 1,9 bilhão. Desse valor, 57% já foram desembolsados.

<sup>1</sup> REDD+ é um instrumento desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados relacionados a atividades de: (i) redução das emissões provenientes de desmatamento; (ii) redução das emissões provenientes de degradação florestal; (iii) conservação dos estoques de carbono florestal; (iv) manejo sustentável de florestas; e (v) aumento dos estoques de carbono florestal.

<sup>2</sup> As regras e os critérios para captação e uso de recursos de pagamentos por resultados REDD+ são definidos pela CONAREDD+, responsável por coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da ENREDD+. O Decreto 8.576/2015, que instituiu a CONAREDD+, pode ser consultado na íntegra no endereço eletrônico: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm).

4. Dessa forma, cabe ao BNDES, como gestor do Fundo Amazônia, a captação de recursos, a contratação e o monitoramento dos projetos e ações apoiados.

## HISTÓRICO

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 Amazônia 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 autuada a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN) pela SecexEstataisRJ, cujo relator é o Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz.

#### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

16. Os artigos 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008; e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) para solicitar a realização de fiscalização a esta Corte.

17. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

#### EXAME TÉCNICO

18. Inicialmente, constata-se a conexão dos presentes autos com a SCN objeto do TC 018.242/2017-0 e o pedido inserto na alínea 'c' da Representação do MP/TCU no bojo do TC 012.752/2019-3, acima transcritos, estando aqueles autos encerrados e estes em curso.

19. Nesse contexto, em reunião com a SecexAgroAmbiental, considerou-se oportuno o apensamento do TC 012.752/2019-3 aos presentes autos para o tratamento da matéria.

20. Observa-se ainda que todos os questionamentos do solicitante já foram 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".

21. 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):

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.

(...)

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). (Grifou-se).

22. Como se pode verificar, na amostra da equipe de auditoria do TCU, foram constatadas falhas na execução física e no acompanhamento de alguns projetos, motivo pelo qual as deliberações do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário visaram, na essência, à implementação de melhorias nos processos de trabalho do BNDES relativos ao Fundo Amazônia.

23. A seu turno, a posterior fiscalização realizada em 2019 pelo Ministério do Meio Ambiente aprofundou os exames em relação à execução fisico-financeira de alguns projetos e, nos autos do TC 012.752/2019-3 (Representação do MP/TCU), encaminhou o Ofício MMA 5269, de 22/7/2019, apontando diversas irregularidades e outras falhas em dezoito operações, incluindo algumas anteriormente verificadas pela equipe de auditoria do TCU na Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 018.242/2017-0 (peça 22, p. 14-19):

#### Número da Operação: 2.194.637

- Quase totalidade dos recursos alocados no projeto R\$ 8.343.410,33 (85%) foram despendidos em itens de custeio R\$ 611.494,33 (aluguel, energia, telefone, etc.) e com

pagamento de salário da equipe do Beneficiário R\$ 7.821.916,00 (equipe administrativa R\$ 1.273.648,00 e equipe técnica R\$ 6.548.268,00).

- Liberação de parcelas pelo BNDES sem que a parcela anterior estivesse aprovada por meio do respectivo Relatório de Acompanhamento. Ocorreu com a liberação da terceira, quarta e sexta parcelas.

**Número da Operação: 2.182.528**

- Liberação da segunda, terceira, quarta e quinta parcelas sem aprovação do Grupo de acompanhamento.
- Os valores verificados nos três relatórios de acompanhamento totalizaram R\$ 13.879.561,83, enquanto que o valor liberado para verificação foi de R\$ 16.000.000,00, então R\$ 2.123.438,17 ficou sem comprovação de Notas Fiscais e/ou recibos.

**Número da Operação: 2.350.729**

- Ocorreu a liberação da segunda parcela no valor de R\$ 1.308.803,18 no dia 17/07/2012, portanto anteriormente a elaboração do relatório de acompanhamento da primeira liberação emitido em 17/08/2012.
- Ocorreu a liberação da quarta parcela no valor de R\$ 746.577,06 no dia 13/12/2013, portanto anteriormente a aprovação da prestação de contas da terceira parcela que foi realizada por meio desse relatório emitido em 16/12/2013.
- Ocorreu a liberação da quinta parcela no valor de R\$ 826.665,57 no dia 23/06/2014, portanto anteriormente a aprovação da prestação de contas da quarta parcela que foi realizada por meio desse relatório emitido em 17/06/2014.
- Ocorreu a liberação da quinta última parcela no valor de R\$ 1.308.842,12 no dia 26/06/2014, portanto anteriormente a aprovação da prestação de contas da quinta parcela que foi realizada por meio desse relatório emitido em 21/08/2015.
- O GAC não analisou os gastos efetuados com os recursos liberados na última parcela no valor de R\$ 1.308.842,12.
- Não disponibilização da solicitação de liberação da última parcela de recursos.

**Número da Operação: 4.067.384/0001**

- R\$ 11.722.241,00, cerca de 62% do valor repassado, destina-se a recursos humanos próprios 24% (4.515.146,20) e 38% para contratação de serviços (7.207.094,80).
- R\$ 1.783.985,89, cerca de 9,5% do valor repassado, foi alocado como Reserva técnica para insumos necessários e não previstos e variação de preços dos itens relativos ao insumo. É importante ressaltar que o Tribunal de Contas da União determinou em vários Acórdãos para que fosse expurgado o item reserva técnica de planilhas de custos. Isso fica demonstrado no ACÓRDÃO N° 265/2010-TCU-Plenário, de 24/02/2010, por meio do qual o Tribunal de Contas da União determinou a Caixa Econômica Federal na Determinação 9.1.28 que: "Abstenha-se de prever valores a título de CSLL, IRPJ e reserva técnica no demonstrativo de formação de preço".
- Liberação pela equipe do BNDES da primeira parcela de recursos no valor de R\$ 1.715.879,11 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 e solicitado ao IBAMA a devolução de R\$ 679.630,23 por serviços não prestados no Convênio nº 07/2004.
- É importante ressaltar também que o beneficiário permaneceu como inadimplente no SIAFI e no CEPIM de janeiro a outubro de 2013, sendo que esta inadimplência foi cancelada após o Beneficiário em 31/10/2013 ter devolvido em dinheiro a importância de R\$ 679.630,23. Ressalte-se em 04/10/2013 o BNDES repassou para o beneficiário R\$ 1.715.879,11. É importante ressaltar também que o beneficiário no dia 30/11/2013, encaminhou Ofício ao Ministério das Cidades informando que por estar no CEPIM estava atravessando grande crise financeira motivo pelo qual solicitava o parcelamento do débito.
- Aprovação da liberação da segunda parcela de recursos anteriormente a aprovação dos recursos liberados na primeira parcela no valor de R\$ 1.715.879,11.
- Liberação da grande maioria das parcelas (2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup>) sem a emissão do respectivo relatório de acompanhamento e sem a efetivação de visita técnica.

- Utilização para liberação dos recursos da segunda, da terceira, da quarta, da quinta e da sexta parcelas do argumento do Beneficiário ter enviado cópia de 36 termos de adesão assinados.
- Não emissão pelo BNDES de nenhum documento atestando a prestação de contas da última parcela de recursos liberada no valor de R\$ 4.903.774,69.
- Não emissão pelo BNDES de documento atestando a prestação de contas final do projeto.
- Não emissão pelo BNDES do documento avaliando a efetividade do projeto.

**Número da Operação: 2.235.487**

- Percebe-se nos relatórios de acompanhamento emitidos pelo BNDES que o percentual de execução física do projeto é obtido segundo informações do Beneficiário e não do cotejamento da equipe do BNDES.
- Observa-se que o BNDES teve que aditar o projeto em R\$ 1.530.208,00, recursos esses destinado 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, ficando assim demonstrado que o Beneficiário não dispunha de saúde financeira robusta para suportar os seus custos operacionais.
- Não houve emissão de nenhum documento emitido pelo BNDES aprovando a liberação da quarta parcela liberada em 26/09/2014 nos valores de R\$ 2.165.273,93 (subcrédito A) e R\$ 339.843,07 (subcrédito B).
- Não disponibilização até a presente data do Relatório de Avaliação de Resultado pelo Beneficiário que deveria ter sido enviado 60 dias após o término do prazo de utilização do projeto, que se deu em 18/02/2017.
- Não disponibilização até a presente data de relatórios de auditoria pendentes e da prestação de contas final a ser apresentada pelo Beneficiário. Esse fato nos leva a refletir se não deveria ser retido valores do projeto até que todos os documentos tenham sido disponibilizados pelo Beneficiário. Observa-se que já transcorreu mais de 24 meses e até hoje o projeto ainda continua com pendências a serem solucionadas.

**Número da Operação: 5.439.336.0001**

- Liberação da segunda parcela de recursos sem a verificação das despesas incorridas e dos produtos apresentados referentes a liberação anterior e também sem realização de visitas de acompanhamento.
- Grande maioria dos custos do projeto referem-se a pagamentos de recursos humanos próprios e de terceiros, cerca de 84%, ou seja, R\$ 10.168.116,00. Adicionando os custos administrativos de instalação e outras despesas administrativas encontramos R\$ 10.843.025,00, ou seja, 90% dos recursos repassados foram despendidos com pessoal e despesas administrativas.
- Valores superdimensionados para realização de capacitação. Foi previsto capacitar 152 técnicos por um custo total R\$ 1.682.300,00, o que nos leva a um custo per capita de R\$ 11.067,76 por técnico capacitado. Levando-se em consideração que o curso foi de 24 horas de duração, ou seja, 3 dias e que até a emissão da última nota de acompanhamento constava a informação que a execução física era de 86% significa que a execução financeira correspondente seria de R\$ 1.442.098,74. Como foram realizados 7 treinamentos de 3 dias, significa dizer que o custo de cada treinamento de 3 dias foi da ordem de R\$ 206.000,00. É importante ressaltar que a maioria dos cursos aplicados já estavam prontos pois haviam sido aplicados no projeto anterior que o Imazon celebrou com o Fundo Amazônia. O custo da hora aula que o Beneficiário recebeu pelos cursos foi de cerca de R\$ 8.583,00. A título de exemplificação a ENAP paga R\$ 170,00 por hora aula para instrutores que tenham doutorado.

**Número da Operação: 4.839.312.0001**

- Alto percentual 10,3% (R\$ 1.701.400,00) para gerenciamento do Projeto;
- Liberação da segunda parcela de recursos anteriormente a aprovação da prestação de contas da primeira parcela.
- Não apresentação de Relatório de Desempenho e consequentemente não apresentação da prestação de contas da quinta parcela no valor de R\$ 4.367.352,24.

- R\$ 8.936.936,50, de um total de R\$ 15.656.571,03 de recursos que foram repassados para o beneficiário, ou seja, cerca de 57% foram gastos com consultoria/prestação de serviços (R\$ 2.842.114,50), alocação de pessoal (4.348.449,00) e gestão do projeto (1.746.400,00).

**Número da Operação: 2.195.002.0001**

- Não disponibilização do instrumento que prorrogou a vigência do contrato, após sua vigência ter sido prorrogada para 14/05/2017. Consta informação no Terceiro Relatório de Acompanhamento de que a previsão de conclusão contratual era de 13/07/2018, embora o relatório seja de 21/08/2018.

- Custo da gestão do projeto muito elevado no valor de R\$ 6.152.306,00 corresponde a cerca de 24% do valor total do projeto que é de R\$ 25.482.194,00. É muito superior (mais que o dobro) ao valor dos recursos que serão repassados por pagamento por serviços ambientais aos agricultores que é de R\$ 2.810.00,00 e também muito superior ao valor destinado às compras de equipamentos e materiais e à contratação de serviços destinados à implementação das atividades produtivas que é de R\$ 4.360.682,37.

- O item de custo serviços técnicos representa 57% do valor do projeto, ou seja, R\$ 14.645.810,74.

- Liberação da segunda parcela de recursos no valor de R\$ 3.963.198,92 sem a aprovação da primeira parcela de recursos liberada no valor de R\$ 4.491.198,92 e sem a ocorrência de visitas de acompanhamento no projeto.

- Não disponibilização de nenhum documento emitido pelo BNDES aprovando a liberação da terceira e quarta parcelas de recursos. Deduz-se que não foi realizada nenhuma visita de acompanhamento e também não houve a verificação das prestações de contas da segunda e terceira parcelas para liberação da quarta parcela.

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

- Baixo percentual verificado pela equipe do BNDES na amostra dos pagamentos verificados pela equipe do BNDES (31% do total na Quarta Nota de Acompanhamento e de 42% do total no Segundo Relatório de Acompanhamento).

- Não disponibilização de Relatórios de Desempenho emitido pela Beneficiária e Ausência de prestação de contas da beneficiária após agosto de 2016, ou seja, não houve apresentação da prestação de contas da penúltima parcela no valor de R\$ 3.993.612,62 e da última parcela no valor de R\$ 626.677,58.

- Não disponibilização de nenhum documento emitido pelo BNDES referente a análise de prestação de contas após agosto de 2016, e também não identificação de nenhum documento emitido pelo BNDES cobrando a disponibilização das prestações de contas não identificadas.

**Número da Operação: 5.991.281.0001**

- 87% dos recursos alocados para o projeto, ou seja, R\$ 12.440.964,00 serão destinados a: Pagamento de funcionários do Beneficiário (R\$ 7.138.367.000, 49,9%), Consultorias, prestação de serviços especializados e serviços de apoio (R\$ 3.793.222,00, 26,5%) e Logística e despesas administrativas (R\$ 1.509.372,00, 10,5%).

**Número da Operação: 5697421.0001**

- Liberação da primeira parcela no valor de R\$ 1.497.760,00 em 29/08/2018, quando a Beneficiária constava como inadimplente no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas — CEPIM, inadimplência no valor de R\$ 2.038.706,25.

**Número da Operação: 2.286.072.0001**

- Não verificação da existência dos equipamentos adquiridos com recursos do Fundo Amazônia.

- Lapso temporal entre o período de acompanhamento e emissão do Relatório de Desempenho, 18 meses na emissão do quinto relatório de desempenho e 12 meses na emissão do sexto relatório de desempenho.

- Não disponibilização de nenhum documento aprovando a última liberação de recursos no valor de R\$ 7.764.760,02.

- Não disponibilização do instrumento que prorrogou a vigência do contrato após 30/06/2017.

- 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 estabelecido no item II desta Cláusula (30/06/2017), relatório de avaliação final de implantação do projeto mencionado na Cláusula Primeira.

- Não disponibilização de nenhum documento emitido pelo BNDES cobrando do Beneficiário o cumprimento da Cláusula quarta do contrato item XXXVII.

**Número da Operação: 2.419.791.0001**

- Não houve nenhuma visita durante a execução do projeto, apesar de que foram realizados 72 cursos técnicos, 68 cursos práticos e 50 eventos.
- Os pagamentos estão grupados pela rubrica, não permitindo, por exemplo, quantificar pagamento de pessoal. Pagamentos sem identificação do beneficiário.
- Parcelas liberadas sem o correspondente relatório de acompanhamento.

**Número da Operação: 2.258.088**

- A planilha de custos apresentada não é detalhada apresentando custos globais em cada área (itens genéricos tais como Serviços Especiais, outros custos recorrentes, bens, etc), dificultando análise real dos custos do projeto.
- Parcelas liberadas sem o correspondente relatório de acompanhamento.

**Número da Operação: 5.240.921.0001**

- Valores dos cursos, consultorias e assessorias estão agrupados, não sendo possível identificar cada entidade/participante.
- Sem relação individual de pagamento (nominal) assim como a dos participantes dos cursos.
- Não identifica nem percentual de notas fiscais e nem montante auditado.
- Pagamento de consultorias técnicas, assessorias e custos dos cursos estão generalizados nos documentos.

**Número da Operação: 5.106.877.0001**

- Não foi possível identificar nenhuma contratação de consultoria.
- Não foi possível identificar nenhum beneficiário de pagamento.
- Horas de voo sem identificação dos planos de voo e empresa contratada.
- Não foi possível identificar nenhum participante dos eventos descritos (intercâmbios, fóruns, encontros, oficinas, etc.).
- Projeto demonstra ações quase que totalmente atinentes à esfera de atuação FUNAI e poucos em relação ao Meio Ambiente.

**Número da Operação: 4.662.289.0001**

- Valores dos cursos, equipamentos adquiridos e instalações construídas foram citadas genericamente, sem condições de quantificação do material adquirido e do pessoal qualificado.
- Sem relação individual de pagamentos (nominal).
- Não identifica nem percentual de notas fiscais e nem montante auditado.

**Número da Operação: 4.662.356.0001**

- Não foi identificada nenhuma visita de acompanhamento ao projeto.
- Não foi visualizada relação de pagamentos nominais dos contratados, tanto pessoa física quanto jurídica.
- Na atividade 06 citam 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.

**Número da Operação: 4.663.721.0001**

- Não foi identificada nenhuma visita de acompanhamento ao projeto por parte do BNDES.
- Somente um relatório de acompanhamento e uma nota de acompanhamento.
- Nenhuma relação de pagamentos (pessoal e empresas contratadas) e nem de participantes nos eventos (oficinas, reuniões, módulos de formações).
- Falta relatório de avaliação de resultados.

24. Os achados da equipe de fiscalização do Ministério do Meio Ambiente não são contraditórios, mas **complementares** aos achados do Relatório de Auditoria elaborado pela então Seex/PA, o qual foi apreciado pelo Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário. Acompanhem-se os argumentos expostos no Ofício MMA 5269/2019 (peça 22, p. 6-8):

### 3.2. DO FUNDO AMAZÔNIA

3.2.1. Segundo a representação, "Os trabalhos do TCU acerca da aplicação dos recursos do fundo em questão resultaram no Acórdão 2147/2018-Plenário, proferido em processo de Solicitação do Congresso Nacional, em que foi realizada auditoria com o objetivo de verificar a conformidade na gestão dos recursos do Fundo Amazônia, tendo constado expressamente do sumário do julgado que "achados de auditoria apontam para a satisfatória execução do programa".

3.2.2. Todavia, o entendimento de "satisfatória execução" não significou ausência de irregularidades. Nesse sentido, é importante ressaltar que através de sempre competente análise, os próprios auditores identificaram alguns achados que apontam diversas falhas na aplicação dos recursos oriundos do Fundo Amazônia, conforme a seguir explicitado:

- a) Falhas no acompanhamento da execução contratual;
- b) Ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para execução contratual;
- c) Baixa Frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia;
- d) 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;
- e) Deficiências na Execução Física.

3.2.3. O detalhamento das fragilidades encontradas pela equipe do Ministério do Meio Ambiente em contratos do Fundo Amazônia pode ser conferido nas seguintes operações: Número da Operação 2.194.637; 2.182.528; 2.350.729; 4.067.384/0001; 2.235.487; 5.439.336.0001; 4.839.312.0001; 2.195.002/0001; 5.991.281.0001; 5697421.0001; 2.286.072/0001; 2.419.791.0001; 2.258.088; 5.240.921.0001; 5.106.877.0001; 4.662.289.0001; 4.662.356/0001; 4.663.721.0001 (Anexo 2 - 0442732).

3.2.4. Constata-se, portanto, que **não há qualquer contradição entre as afirmações do Ministro de Estado do Meio Ambiente com o quadro avaliado pelo TCU no âmbito do Acórdão n.º 2147/2018 — Plenário**. As transcrições acima demonstram que, nada obstante tenha o TCU entendido pela satisfatória execução do programa, existem achados que podem estar comprometendo a correta aplicação dos recursos do Fundo Amazônia e que, por esse motivo, merecem um melhor acompanhamento.

3.2.5. Foi nesse sentido que o Ministério do Meio Ambiente buscou promover a análise dos contratos celebrados no âmbito do Fundo Amazônia, com foco distinto da sempre precisa e adequada análise por parte do TCU, que por força da sua missão institucional, e da magnitude do seu mister em analisar todos os órgãos governamentais, teve em sua análise maior foco nos aspectos formais da atuação do Fundo Amazônia e, nesse sentido, identificou, já naquela altura, as mesmas questões de temas posteriormente levantados pelo MMA.

3.2.6. As diligências adotadas pelo MMA tiveram, entretanto, objetivo diverso das sempre precisas diligências adotadas pelo TCU, pois buscou verificar os critérios de mérito adotados pelo BNDES quando da aprovação de contratos, bem como da seleção dos projetos, uma vez que cerca de 82% deles se deu na modalidade "balcão", ou seja, de acordo com critérios próprios do grupo executivo do banco.

3.2.7. Por outro lado, buscou-se também verificar se havia alguma estratégia pelo Fundo quando da eventual escolha, tendo em vista potencial sinergia, integração ou coordenação entre os projetos e contratos, o que, definitivamente, não se verificou.

3.2.8. Tampouco se vislumbrou nas escolhas dos projetos pelo Banco, de um alinhamento de critério geográfico entre os projetos e contratos, o que diminui significativamente o seu impacto e resultado potencial, ou ainda não se encontrou uma preocupação em alinhar as iniciativas dos diferentes entes federativos, com os projetos de terceiro setor.

3.2.9. Chama ainda atenção a aparente ausência de participação do setor privado nas contratações efetuadas, sobretudo em escolhas e contratações de modalidade balcão, que não estimulam ou prestigiam a competição, a qual poderia trazer melhores e mais eficientes serviços e ações a preços, condições e prazos mais efetivos.

3.2.10. O que se verifica, na verdade, excetuados os recursos direcionados para governos federal, estaduais e municipais, são projetos quase que exclusivamente voltadas para ONGs e entidades, as quais não efetuaram, salvo melhor juízo, uma análise permanente do alcance de suas ações, vis a vis a mensuração na redução do desmatamento, enquanto objetivo maior do fundo Amazônia.

3.2.11. Em tais contratações vislumbrou-se, ainda, um percentual muito elevado de custos recorrentes com salários, despesas de hospedagem, viagens, custos administrativos, de marketing, equipamentos, etc., os quais acabam por resultar num volume menor de recursos destinados à atividade fim de cada contrato. Tais questões estão relacionadas em documento anexo, produzido durante análises de contratos e diligências do MMA junto ao BNDES, os quais, frise-se, tiveram como objetivo um melhor entendimento dos aspectos de mérito e estratégia, uma vez que a análise das questões técnicas e formais, compete e é realizada com precisão pelo TCU.

3.2.12. Por fim, cumpre salientar que também a autoridade fiscalizatória Norueguesa suscitou questionamentos, em geral muito parecidos com os levantados pelo TCU e ora pelo MMA, de tal sorte que há certo consenso, tanto nacional, quanto internacionalmente, acerca da necessidade de se

implementar melhorias acerca da governança e efetividade das ações do Fundo, restando claro, ainda, que tanto no Brasil, quanto no exterior (Alemanha e Noruega) as visões dos órgãos e entidades ligadas à execução da ações ambientais não têm dado a devida atenção aos temas de eficiência e gestão que os órgãos de controle levantam recorrentemente, tais como a exemplificativa a tradução parcial livre do **Relatório da Auditoria Geral da Noruega sobre a Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega** <https://news.mongabay.com/2018/05/norwegian-government-report-sharply-critical-of-funding-fortropical-forest-conservation/>

(...) "O BNDES, que administra o Fundo Amazônia como parte de seu portfólio, é o maior recebedor de fundos da Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega. Em fins de 2017, a Noruega já havia transferido NOK 7,6 bilhões para o Fundo Amazônia. Deste montante, um total de NOK 1,2 bilhão foi transferido entre 2016-2017. Em janeiro de 2016, o Ministério do Clima e do Meio Ambiente entrou em contato com o Fundo Amazônia para falar de notícias na imprensa que mostravam uma investigação de suspeita de fraude no banco, em conexão com a aprovação de projetos. O objeto dessa investigação não eram os projetos do Fundo Amazônia, mas sim os controles gerais do banco. Depois de se informar sobre os sistemas de controle do BNDES, o Ministério decidiu esperar novos desdobramentos da situação. Nossa investigação mostra que essa decisão do Ministério não levou em conta que a investigação revelava riscos de falhas nos controles internos do banco, e que essas falhas também impactaram a administração dos fundos noruegueses pagos ao Brasil..."

(...) "Os indicadores do quadro foram considerados pelo Ministério como essenciais para a obtenção de marcos e objetivos importantes para a iniciativa, e também por avaliar o progresso feito dentro das parcerias. No entanto, o Ministério não facilitou nem impôs exigências para a obtenção de informação no nível dos indicadores, seja para as embaixadas, a Norad ou os gerentes dos países dentro do Ministério. Isto significa que o Ministério não tem dados integrais ou análises de progresso e resultados de indicadores individuais ou de conjuntos de indicadores. Além disso, tampouco a Norad ou as embaixadas têm base sólida para realizar seus relatórios junto ao Ministério."

(...) "O risco de fraude na Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega é considerado alto. De acordo com as diretrizes atuais, os controles internos e outros sistemas e rotinas de combate à fraude de um dado parceiro implementador devem ser avaliados antes de qualquer acordo, e as decisões posteriores devem ser adequadas aos riscos. O gerente administrativo é responsável em caso de fraude, de acordo com o princípio da tolerância zero em casos de corrupção envolvendo ajuda internacional, bem como com as diretrizes associadas. A investigação mostra casos específicos em que a avaliação do Ministério de Clima e Meio Ambiente sobre o risco de fraude não seguiu as diretrizes relevantes de prevenção e acompanhamento."

25. De acordo com o Ofício MMA 5269/2019 (peça 22, p. 6-8), os riscos de fraude e os demais achados se concentraram nas entidades do chamado Terceiro Setor, que inclui as Organizações Não Governamentais (ONG).

26. Cumpre destacar que o último Relatório Anual de Atividades do Fundo Amazônia (Rafa 2018) traz as informações mais atualizadas acerca dos 103 projetos apoiados, abordando os seguintes assuntos: governança, captação e comunicação; desempenho operacional; monitoramento e avaliação de resultados; projetos concluídos; projetos aprovados em 2018 e projetos em execução (peça 18). Não houve contratações no ano de 2019 até a presente data.

27. Em pesquisa ao sítio [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br), dos 103 contratos até então apoiados com recursos do Fundo Amazônia, 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.

28. Nesse contexto, considerando: (i) os achados contidos na recente fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente; (ii) o requerimento contido na alínea 'c' da peça inaugural da representação do MP/TCU nos autos do TC 012.752/2019-3; e (iii) a relevância e a materialidade do tema; é oportuna a realização da fiscalização solicitada, a ser executada sob a forma de **inspeção** no BNDES, gestor do Fundo Amazônia.

29. Ademais, visando conferir celeridade às análises a serem efetuadas pelo TCU na inspeção supramencionada, seria de bom alvitre 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, remetendo-se ao banco cópia do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentaram, e, em complemento, cópia do Ofício MMA 5269, de 22/7/2019 (peça 22), com informações acerca da fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em contratos apoiados pelo Fundo Amazônia.

## CONCLUSÃO

30. Preliminarmente, verifica-se a **conexão** dos presentes autos com a Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 018.242/2017-0, apreciada pelo Acórdão 2147/2018-TCU-Plenário, e o requerimento inserto na alínea ‘c’ da Representação do MP/TCU no bojo do TC 012.752/2019-3. Assim sendo, em prévia reunião com esta unidade técnica, a SecexAgroAmbiental considerou oportuno o apensamento do TC 012.752/2019-3 aos presentes autos para o exame da matéria.

31. De se notar ainda que todos os questionamentos do solicitante já foram apreciados por meio do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário (TC 018.242/2017-0), exceto a questão relativa ao “real objetivo dos doadores”.

32. Nada obstante, é necessário aprofundar os exames nestes autos.

33. Com efeito, posteriormente àquela deliberação, o Ministério do Meio Ambiente encaminhou a esta Corte o Ofício MMA 5269, de 22/7/2019, noticiando diversas irregularidades e outras falhas em dezoito operações apoiadas pelo Fundo Amazônia (peça 22, p. 14-19), incluindo algumas falhas similares anteriormente verificadas pela equipe de auditoria do TCU na Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 018.242/2017-0.

34. Como bem observou o MMA, embora o Acórdão 2147/2018-TCU-Plenário tenha concluído, de modo geral, pela “satisfatória execução” dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, a equipe de auditoria do TCU apontou diversas impropriedades: a) falhas no acompanhamento da execução contratual; b) ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para a execução contratual; c) baixa frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia; d) 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; e) deficiências na execução física.

35. Dessa forma, em complemento à fiscalização exercida pelo TCU, o Ministério do Meio Ambiente analisou cerca de um quarto dos 103 contratos viabilizados com os recursos do Fundo Amazônia e concluiu haver irregularidades/impropriedades em dezoito operações: 2.194.637; 2.182.528; 2.350.729; 4.067.384/0001; 2.235.487; 5.439.336.0001; 4.839.312.0001; 2.195.002/0001; 5.991.281.0001; 5697421.0001; 2.286.072/0001; 2.419.791.0001; 2.258.088; 5.240.921.0001; 5.106.877.0001; 4.662.289.0001; 4.662.356/0001; 4.663.721.0001 (peças 8 e 22).

36. Ponderou o MMA que essas irregularidades/impropriedades estão concentradas nos contratos firmados com as entidades do Terceiro Setor, no qual se incluem as chamadas Organizações Não Governamentais (ONG).

37. Em pesquisa ao sítio do Fundo Amazônia, foram identificados 58 contratos com 42 entidades do Terceiro Setor, cujas informações (com os montantes pagos aos beneficiários, situação atual dos projetos, *links* para os contratos, aditivos, vídeos etc.) foram reunidas à peça 21.

38. Assim, considerando: (i) os documentos e informações apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente e as demais colacionadas aos autos; (ii) o requerimento contido na alínea ‘c’ da peça inaugural da representação do MP/TCU nos autos do TC 012.752/2019-3; e (iii) a relevância e a materialidade do tema; propõe-se adiante a realização da fiscalização solicitada, a ser executada sob a forma de **inspeção** no BNDES, cujo escopo será definido na fase de **planejamento**, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, inciso III do Regimento Interno do TCU.

39. De qualquer forma, visando conferir celeridade às análises a serem efetuadas pelo TCU na inspeção supramencionada, será também proposta oitiva do BNDES, para, querendo, manifestar-se sobre as irregularidades apontadas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Tribunal de Contas da União no TC 018.242/2017-0, remetendo-se ao banco cópia do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentaram, e, em complemento, cópia do Ofício MMA 5269, de 22/7/2019 (peça 22), com informações acerca da fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em contratos apoiados pelo Fundo Amazônia.

40. Por fim, ressalta-se que a presente solicitação envolve processos em tramitação no Tribunal de responsabilidade de relatores distintos, de acordo com o descrito nos itens 14, 15 e 18 desta instrução.

41. Assim, deve-se informar ao Exmo. Sr. Ministro André Luís de Carvalho, relator do TC 012.752/2019-3, acerca da existência desta solicitação do Congresso Nacional, requisitando cópia do acórdão do mencionado processo conexo, quando proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, em conformidade com o parágrafo único do art. 13 da Resolução TCU 215/2008.

42. Deve-se, ainda, por força do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, estender os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao mencionado processo, o que constará da proposta de encaminhamento.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 74, de 19/7/2019 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Cunha, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), comunicou a aprovação do Requerimento 39/2019, de autoria do Exmo. Sr. Senador Márcio Bittar, MDB/AC (peça 1, p. 2-4), à consideração superior, propondo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Aroldo Cedraz, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep), nos termos do Plano de Fiscalização 2019 e do art. 6º, § 1º, da Resolução TCU 185/2005, com proposta de:

- a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, 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) informar ao Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Cunha, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), que esta solicitação se encontra parcialmente atendida, uma vez que todos os questionamentos do solicitante foram apreciados pelo Acórdão 2.147/2018-TCU-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 do TCU;
- c) encaminhar ao solicitante cópia do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentaram, e, em complemento, cópia do Ofício MMA 5269, de 22/7/2019 (peça 22), com informações acerca da fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em contratos apoiados pelo Fundo Amazônia;
- d) realizar inspeção, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 240, do Regimento Interno do TCU, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para que sejam examinadas possíveis irregularidades relacionadas aos projetos/contratos celebrados com entidades do Terceiro Setor, apoiados com os recursos do Fundo Amazônia, com vistas a subsidiar os trabalhos desta unidade para atender à demanda do Congresso Nacional;
- e) realizar, visando conferir celeridade às análises a serem efetuadas pelo TCU na inspeção ora proposta, oitiva do BNDES, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para, no prazo de quinze dias, caso seja de seu interesse, manifestar-se sobre as irregularidades apontadas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Tribunal de Contas da União no TC 018.242/2017-0, remetendo-se ao banco cópia do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentaram, e, em complemento, cópia do Ofício MMA 5269, de 22/7/2019 (peça 22), com informações acerca da fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em contratos apoiados pelo Fundo Amazônia;
- f) informar ao Exmo. Sr. Ministro André Luís de Carvalho, relator do TC 012.752/2019-3, que o Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) requereu, por meio desta solicitação do Congresso Nacional, a realização de fiscalização no BNDES para examinar possíveis irregularidades no Fundo Amazônia; e solicitar que seja oportunamente encaminhada cópia do acórdão ou despacho de autoridade, referente ao TC 012.752/2019-3, que vier a ser proferido, ao relator desta 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;
- g) 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 conexão parcial dos respectivos objetos com a presente solicitação;
- h) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Cunha, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), nos termos da minuta de aviso inserida no módulo



“Comunicações” do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.”

É o Relatório.

## VOTO

Conforme visto no Relatório, trata-se de Solicitação encaminhada pela Presidência da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, por meio da qual seu Presidente encaminhou o Requerimento REQ nº 39, objetivando a realização, pelo Tribunal, de “*auditoria no Fundo Amazônia, especialmente, 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 no referido fundo, o real objetivo dos doadores e a legalidade dos atos normativos de constituição, funcionamento e operação no Fundo Amazônia*”.

2. Em sede de admissibilidade, a Solicitação merece ser conhecida, eis que atendidos os requisitos aplicáveis à espécie.

3. Quanto ao mérito, verifico que a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no estado do Rio de Janeiro abordou, com bastante propriedade, em sua minudente instrução, cujos fundamentos incorporo a essas razões de decidir, todas as questões necessárias ao deslinde do feito, exaurindo a análise da matéria.

4. Nesse contexto, afigura-se pertinente a proposta de atendimento parcial à Solicitação, nos termos consignados nos autos, com o envio das informações iniciais à Comissão demandante, e a autorização para que seja promovida inspeção e oitiva no BNDES, com vistas a subsidiar os trabalhos da unidade técnica especializada, em resposta ao pedido da Comissão do Senado Federal e em esclarecimento aos temas levantados por aquela instância legislativa.

5. Quanto às demais propostas consignadas pela SecexEstatais, manifesto plena concordância.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de janeiro de 2020.

AROLDO CEDRAZ  
Relator



GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 020.974/2019-1

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

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) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional, originada pelo Requerimento REQ nº 39, de autoria do Senador Márcio Bittar, aprovado pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

2. Por meio do referido documento foi requerido ao TCU a realização de fiscalização no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para examinar possíveis irregularidades no Fundo Amazônia.

3. Sobre o tema, registro que em 20/9/2018 recebi, à época como Presidente desta Casa, delegação do Comitê de Fiscalização e Assuntos Constitucionais do Parlamento da Noruega. Naquela oportunidade discorremos sobre as doações efetuadas pelo Governo Norueguês apropriadas pelo BNDES à conta do Fundo Amazônia.

4. No presente momento o Relator dos presentes autos, Ministro Aroldo Cedraz, propõe, entre outras medidas, realizar inspeção, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 240, do Regimento Interno/TCU, junto ao BNDES, para que sejam examinadas possíveis irregularidades relacionadas aos recursos destinados ao Fundo Amazônia.

5. Quanto ao período abrangido pela inspeção, proponho que o marco inicial para a análise das informações pelo Tribunal seja o ano de 2011, exercício em que foi editada a Resolução Diretoria BNDES 2.201/2011, que deu início à elaboração de relatórios de acompanhamento dos repasses dos recursos em comento.

6. Outrossim, tendo em vista o interesse do Governo Norueguês pelo assunto em análise, proponho também que seja encaminhada cópia da presente deliberação ao Embaixador da Noruega no Brasil e para o Comitê de Fiscalização e Assuntos Constitucionais do Parlamento da Noruega.

7. São essas as minhas sugestões, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de janeiro de 2020.

RAIMUNDO CARREIRO  
Ministro



**TC 020.974/2019-1**

**Tipo:** Solicitação do Congresso Nacional.

**Unidade jurisdicionada:** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

**Solicitante:** Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC).

**Advogados:** 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; e outros (peça 5).

**Processos conexos:** TC 018.242/2017-0 e TC 012.752/2019-3.

**Ministro-Relator:** Aroldo Cedraz

**Proposta:** preliminar.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de Solicitação do Congresso Nacional autuado em razão do recebimento do Ofício 74, de 19/7/2019 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Cunha, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), comunicou a aprovação do Requerimento 39/2019 (peça 1, p. 2-4).

2. O documento encaminhado, de autoria do Exmo. Sr. Senador Márcio Bittar, MDB/AC, requereu ao TCU a realização de fiscalização no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para examinar possíveis irregularidades no Fundo Amazônia, em textual:

(..) nos termos do art. 71, IV e VII, da Constituição Federal, bem como nos termos regimentais, seja encaminhada solicitação ao Tribunal de Contas da União para que realize auditoria no Fundo Amazônia, especialmente, 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 no referido fundo, o real objetivo dos doadores e a legalidade dos atos normativos de constituição, funcionamento e operação.

## VISÃO GERAL DO OBJETO

3. Conforme informações disponíveis no último Relatório de Atividades do Fundo Amazônia (Rafa 2018), acessível em [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br) (peça 15, p. 8-9):

O Fundo Amazônia é uma iniciativa pioneira de financiamento de ações de Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+)<sup>1</sup>. Foi proposto pelo Brasil



em 2007, na 13ª Conferência das Partes da UNFCCC, e teve sua criação autorizada ao BNDES, em 2008, por meio do Decreto Presidencial 6.527.

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. Além disso, até 20% dos recursos do fundo podem ser destinados ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento no restante do Brasil e em outros países com florestas tropicais.

Sua governança tem uma instância participativa, o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), que, entre outras atribuições, determina as diretrizes e acompanha os resultados obtidos pelo fundo. É presidido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), com 23 representações, em três blocos: Governo Federal, governos estaduais e sociedade civil. O Fundo Amazônia conta também com um Comitê Técnico (CTFA) composto por especialistas renomados e com a atribuição de validar a redução das emissões de carbono oriundas de desmatamento da Amazônia, calculada pelo MMA.

Com o estabelecimento, em 2015, da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) e da Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+)<sup>2</sup>, o Fundo Amazônia passou a ser considerado elegível para acesso a pagamentos por resultados REDD+ alcançados pelo Brasil e reconhecidos pela UNFCCC.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é o gestor do Fundo Amazônia, responsável pela captação e aplicação dos recursos, pelo acompanhamento e monitoramento dos projetos apoiados, pela prestação de contas e pela comunicação dos resultados obtidos de forma contínua e transparente.

Até o fim de 2018, o Fundo Amazônia recebeu aproximadamente R\$ 3,4 bilhões em doações, sendo 93,8% provenientes do governo da Noruega, 5,7% do governo da Alemanha, por meio do KfW Entwicklungsbank, e 0,5% da Petroleos Brasileiros S.A. (Petrobras).

Em relação ao apoio a projetos, o Fundo Amazônia termina o ano com uma carteira de 103 projetos apoiados, dos quais 21 estão concluídos. Os recursos financeiros alocados aos projetos apoiados somam cerca de R\$ 1,9 bilhão. Desse valor, 57% já foram desembolsados.

<sup>1</sup> REDD+ é um instrumento desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados relacionados a atividades de: (i) redução das emissões provenientes de desmatamento; (ii) redução das emissões provenientes de degradação florestal; (iii) conservação dos estoques de carbono florestal; (iv) manejo sustentável de florestas; e (v) aumento dos estoques de carbono florestal.

<sup>2</sup> As regras e os critérios para captação e uso de recursos de pagamentos por resultados REDD+ são definidos pela CONAREDD+, responsável por coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da ENREDD+. O Decreto 8.576/2015, que instituiu a CONAREDD+, pode ser consultado na íntegra no endereço eletrônico: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm).

4. Dessa forma, cabe ao BNDES, como gestor do Fundo Amazônia, a captação de recursos, a contratação e o monitoramento dos projetos e ações apoiados.

## HISTÓRICO

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 autuada a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN) pela SecexEstataisRJ, cujo relator é o Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

16. Os artigos 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008; e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) para solicitar a realização de fiscalização a esta Corte.

17. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).



## **EXAME TÉCNICO**

18. Inicialmente, constata-se a conexão dos presentes autos com a SCN objeto do TC 018.242/2017-0 e o pedido inserto na alínea ‘c’ da Representação do MP/TCU no bojo do TC 012.752/2019-3, acima transcritos, estando aqueles autos encerrados e estes em curso.

19. Nesse contexto, em reunião com a SecexAgroAmbiental, considerou-se oportuno o apensamento do TC 012.752/2019-3 aos presentes autos para o tratamento da matéria.

20. Observa-se ainda que todos os questionamentos do solicitante já foram 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”.

21. 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):

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.

(...)

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). (Grifou-se).

22. Como se pode verificar, na amostra da equipe de auditoria do TCU, foram constatadas falhas na execução física e no acompanhamento de alguns projetos, motivo pelo qual as deliberações do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário visaram, na essência, à implementação de melhorias nos processos de trabalho do BNDES relativos ao Fundo Amazônia.

23. A seu turno, a posterior fiscalização realizada em 2019 pelo Ministério do Meio Ambiente aprofundou os exames em relação à execução físico-financeira de alguns projetos e, nos autos do TC 012.752/2019-3 (Representação do MP/TCU), encaminhou o Ofício MMA 5269, de 22/7/2019, apontando diversas irregularidades e outras falhas em dezoito operações, incluindo algumas anteriormente verificadas pela equipe de auditoria do TCU na Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 018.242/2017-0 (peça 22, p. 14-19):

### **Número da Operação: 2.194.637**

- Quase totalidade dos recursos alocados no projeto R\$ 8.343.410,33 (85%) foram despendidos em itens de custeio R\$ 611.494,33 (aluguel, energia, telefone, etc) e com pagamento de salário da equipe do Beneficiário R\$ 7.821.916,00 (equipe administrativa R\$ 1.273.648,00 e equipe técnica R\$ 6.548.268,00).
- Liberação de parcelas pelo BNDES sem que a parcela anterior estivesse aprovada por meio



do respectivo Relatório de Acompanhamento. Ocorreu com a liberação da terceira, quarta e sexta parcelas.

**Número da Operação: 2.182.528**

- Liberação da segunda, terceira, quarta e quinta parcelas sem aprovação do Grupo de acompanhamento.
- Os valores verificados nos três relatórios de acompanhamento totalizaram R\$ 13.879.561,83, enquanto que o valor liberado para verificação foi de R\$ 16.000.000,00, então R\$ 2.123.438,17 ficou sem comprovação de Notas Fiscais e/ou recibos.

**Número da Operação: 2.350.729**

- Ocorreu a liberação da segunda parcela no valor de R\$ 1.308.803,18 no dia 17/07/2012, portanto anteriormente a elaboração do relatório de acompanhamento da primeira liberação emitido em 17/08/2012.
- Ocorreu a liberação da quarta parcela no valor de R\$ 746.577,06 no dia 13/12/2013, portanto anteriormente a aprovação da prestação de contas da terceira parcela que foi realizada por meio desse relatório emitido em 16/12/2013.
- Ocorreu a liberação da quinta parcela no valor de R\$ 826.665,57 no dia 23/06/2014, portanto anteriormente a aprovação da prestação de contas da quarta parcela que foi realizada por meio desse relatório emitido em 17/06/2014.
- Ocorreu a liberação da quinta última parcela no valor de R\$ 1.308.842,12 no dia 26/06/2014, portanto anteriormente a aprovação da prestação de contas da quinta parcela que foi realizada por meio desse relatório emitido em 21/08/2015.
- O GAC não analisou os gastos efetuados com os recursos liberados na última parcela no valor de R\$ 1.308.842,12.
- Não disponibilização da solicitação de liberação da última parcela de recursos.

**Número da Operação: 4.067.384/0001**

- R\$ 11.722.241,00, cerca de 62% do valor repassado, destina-se a recursos humanos próprios 24% (4.515.146,20) e 38% para contratação de serviços (7.207.094,80).
- R\$ 1.783.985,89, cerca de 9,5% do valor repassado, foi alocado como Reserva técnica para insumos necessários e não previstos e variação de preços dos itens relativos ao insumo. É importante ressaltar que o Tribunal de Contas da União determinou em vários Acórdãos para que fosse expurgado o item reserva técnica de planilhas de custos. Isso fica demonstrado no ACÓRDÃO Nº 265/2010-TCU-Plenário, de 24/02/2010, por meio do qual o Tribunal de Contas da União determinou a Caixa Econômica Federal na Determinação 9.1.28 que: "Abstenha-se de prever valores a título de CSLL, IRPJ e reserva técnica no demonstrativo de formação de preço".
- Liberação pela equipe do BNDES da primeira parcela de recursos no valor de R\$ 1.715.879,11 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 e solicitado ao IBAMA a devolução de R\$ 679.630,23 por serviços não prestados no Convênio nº 07/2004.
- É importante ressaltar também que o beneficiário permaneceu como inadimplente no SIAFI e no CEPIM de janeiro a outubro de 2013, sendo que esta inadimplência foi cancelada após o Beneficiário em 31/10/2013 ter devolvido em dinheiro a importância de R\$ 679.630,23. Ressalte-se em 04/10/2013 o BNDES repassou para o beneficiário R\$ 1.715.879,11. É importante ressaltar também que o beneficiário no dia 30/11/2013, encaminhou Ofício ao Ministério das Cidades informando que por estar no CEPIM estava atravessando grande crise financeira motivo pelo qual solicitava o parcelamento do débito.
- Aprovação da liberação da segunda parcela de recursos anteriormente a aprovação dos recursos liberados na primeira parcela no valor de R\$ 1.715.879,11.
- Liberação da grande maioria das parcelas (2<sup>a</sup>, 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup>) sem a emissão do respectivo relatório de acompanhamento e sem a efetivação de visita técnica.
- Utilização para liberação dos recursos da segunda, da terceira, da quarta, da quinta e da



sexta parcelas do argumento do Beneficiário ter enviado cópia de 36 termos de adesão assinados.

- Não emissão pelo BNDES de nenhum documento atestando a prestação de contas da última parcela de recursos liberada no valor de R\$ 4.903.774,69.
- Não emissão pelo BNDES de documento atestando a prestação de contas final do projeto.
- Não emissão pelo BNDES do documento avaliando a efetividade do projeto.

**Número da Operação: 2.235.487**

- Percebe-se nos relatórios de acompanhamento emitidos pelo BNDES que o percentual de execução física do projeto é obtido segundo informações do Beneficiário e não do cotejamento da equipe do BNDES.
- Observa-se que o BNDES teve que aditar o projeto em R\$ 1.530.208,00, recursos esses destinado 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, ficando assim demonstrado que o Beneficiário não dispunha de saúde financeira robusta para suportar os seus custos operacionais.
- Não houve emissão de nenhum documento emitido pelo BNDES aprovando a liberação da quarta parcela liberada em 26/09/2014 nos valores de R\$ 2.165.273,93 (subcrédito A) e R\$ 339.843,07 (subcrédito B).
- Não disponibilização até a presente data do Relatório de Avaliação de Resultado pelo Beneficiário que deveria ter sido enviado 60 dias após o término do prazo de utilização do projeto, que se deu em 18/02/2017.
- Não disponibilização até a presente data de relatórios de auditoria pendentes e da prestação de contas final a ser apresentada pelo Beneficiário. Esse fato nos leva a refletir se não deveria ser retido valores do projeto até que todos os documentos tenham sido disponibilizados pelo Beneficiário. Observa-se que já transcorreu mais de 24 meses e até hoje o projeto ainda continua com pendências a serem solucionadas.

**Número da Operação: 5.439.336.0001**

- Liberação da segunda parcela de recursos sem a verificação das despesas incorridas e dos produtos apresentados referentes a liberação anterior e também sem realização de visitas de acompanhamento.
- Grande maioria dos custos do projeto referem-se a pagamentos de recursos humanos próprios e de terceiros, cerca de 84%, ou seja, R\$ 10.168.116,00. Adicionando os custos administrativos de instalação e outras despesas administrativas encontramos R\$ 10.843.025,00, ou seja, 90% dos recursos repassados foram despendidos com pessoal e despesas administrativas.
- Valores superdimensionados para realização de capacitação. Foi previsto capacitar 152 técnicos por um custo total R\$ 1.682.300,00, o que nos leva a um custo per capita de R\$ 11.067,76 por técnico capacitado. Levando-se em consideração que o curso foi de 24 horas de duração, ou seja, 3 dias e que até a emissão da última nota de acompanhamento constava a informação que a execução física era de 86% significa que a execução financeira correspondente seria de R\$ 1.442.098,74. Como foram realizados 7 treinamentos de 3 dias, significa dizer que o custo de cada treinamento de 3 dias foi da ordem de R\$ 206.000,00. É importante ressaltar que a maioria dos cursos aplicados já estavam prontos pois haviam sido aplicados no projeto anterior que o Imazônia celebrou com o Fundo Amazônia. O custo da hora aula que o Beneficiário recebeu pelos cursos foi de cerca de R\$ 8.583,00. A título de exemplificação a ENAP paga R\$ 170,00 por hora aula para instrutores que tenham doutorado.

**Número da Operação: 4.839.312.0001**

- Alto percentual 10,3% (R\$ 1.701.400,00) para gerenciamento do Projeto;
- Liberação da segunda parcela de recursos anteriormente a aprovação da prestação de contas da primeira parcela.

- Não apresentação de Relatório de Desempenho e consequentemente não apresentação da prestação de contas da quinta parcela no valor de R\$ 4.367.352,24.
- R\$ 8.936.936,50, de um total de R\$ 15.656.571,03 de recursos que foram repassados para o beneficiário, ou seja, cerca de 57% foram gastos com consultoria/prestação de serviços (R\$ 2.842.114,50), alocação de pessoal (4.348.449,00) e gestão do projeto (1.746.400,00).

**Número da Operação: 2.195.002.0001**

- Não disponibilização do instrumento que prorrogou a vigência do contrato, após sua vigência ter sido prorrogada para 14/05/2017. Consta informação no Terceiro Relatório de Acompanhamento de que a previsão de conclusão contratual era de 13/07/2018, embora o relatório seja de 21/08/2018.
- Custo da gestão do projeto muito elevado no valor de R\$ 6.152.306,00 corresponde a cerca de 24% do valor total do projeto que é de R\$ 25.482.194,00. É muito superior (mais que o dobro) ao valor dos recursos que serão repassados por pagamento por serviços ambientais aos agricultores que é de R\$ 2.810.00,00 e também muito superior ao valor destinado às compras de equipamentos e materiais e à contratação de serviços destinados à implementação das atividades produtivas que é de R\$ 4.360.682,37.
- O item de custo serviços técnicos representa 57% do valor do projeto, ou seja, R\$ 14.645.810,74.
- Liberação da segunda parcela de recursos no valor de R\$ 3.963.198,92 sem a aprovação da primeira parcela de recursos liberada no valor de R\$ 4.491.198,92 e sem a ocorrência de visitas de acompanhamento no projeto.
- Não disponibilização de nenhum documento emitido pelo BNDES aprovando a liberação da terceira e quarta parcelas de recursos. Deduz-se que não foi realizada nenhuma visita de acompanhamento e também não houve a verificação das prestações de contas da segunda e terceira parcelas para liberação da quarta parcela.
- Utilização dos rendimentos da aplicação financeira sem a anuência e aprovação da equipe do BNDES.
- Baixo percentual verificado pela equipe do BNDES na amostra dos pagamentos verificados pela equipe do BNDES (31% do total na Quarta Nota de Acompanhamento e de 42% do total no Segundo Relatório de Acompanhamento).
- Não disponibilização de Relatórios de Desempenho emitido pela Beneficiária e Ausência de prestação de contas da beneficiária após agosto de 2016, ou seja, não houve apresentação da prestação de contas da penúltima parcela no valor de R\$ 3.993.612,62 e da última parcela no valor de R\$ 626.677,58.
- Não disponibilização de nenhum documento emitido pelo BNDES referente a análise de prestação de contas após agosto de 2016, e também não identificação de nenhum documento emitido pelo BNDES cobrando a disponibilização das prestações de contas não identificadas.

**Número da Operação: 5.991.281.0001**

- 87% dos recursos alocados para o projeto, ou seja, R\$ 12.440.964,00 serão destinados a: Pagamento de funcionários do Beneficiário (R\$ 7.138.367.000, 49,9%), Consultorias, prestação de serviços especializados e serviços de apoio (R\$ 3.793.222,00, 26,5%) e Logística e despesas administrativas (R\$ 1.509.372,00, 10,5%).

**Número da Operação: 5697421.0001**

- Liberação da primeira parcela no valor de R\$ 1.497.760,00 em 29/08/2018, quando a Beneficiária constava como inadimplente no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas — CEPIM, inadimplência no valor de R\$ 2.038.706,25.

**Número da Operação: 2.286.072.0001**

- Não verificação da existência dos equipamentos adquiridos com recursos do Fundo Amazônia.
- Lapso temporal entre o período de acompanhamento e emissão do Relatório de Desempenho, 18 meses na emissão do quinto relatório de desempenho e 12 meses na



emissão do sexto relatório de desempenho.

- Não disponibilização de nenhum documento aprovando a última liberação de recursos no valor de R\$ 7.764.760,02.
- Não disponibilização do instrumento que prorrogou a vigência do contrato após 30/06/2017.
- 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 estabelecido no item II desta Cláusula (30/06/2017), relatório de avaliação final de implantação do projeto mencionado na Cláusula Primeira.
- Não disponibilização de nenhum documento emitido pelo BNDES cobrando do Beneficiário o cumprimento da Cláusula quarta do contrato item XXXVII.

**Número da Operação: 2.419.791.0001**

- Não houve nenhuma visita durante a execução do projeto, apesar de que foram realizados 72 cursos técnicos, 68 cursos práticos e 50 eventos.
- Os pagamentos estão grupados pela rubrica, não permitindo, por exemplo, quantificar pagamento de pessoal. Pagamentos sem identificação do beneficiário.
- Parcelas liberadas sem o correspondente relatório de acompanhamento.

**Número da Operação: 2.258.088**

- A planilha de custos apresentada não é detalhada apresentando custos globais em cada área (itens genéricos tais como Serviços Especiais, outros custos recorrentes, bens, etc), dificultando análise real dos custos do projeto.
- Parcelas liberadas sem o correspondente relatório de acompanhamento.

**Número da Operação: 5.240.921.0001**

- Valores dos cursos, consultorias e assessorias estão agrupados, não sendo possível identificar cada entidade/participante.
- Sem relação individual de pagamento (nominal) assim como a dos participantes dos cursos.
- Não identifica nem percentual de notas fiscais e nem montante auditado.
- Pagamento de consultorias técnicas, assessorias e custos dos cursos estão generalizados nos documentos.

**Número da Operação: 5.106.877.0001**

- Não foi possível identificar nenhuma contratação de consultoria.
- Não foi possível identificar nenhum beneficiário de pagamento.
- Horas de voo sem identificação dos planos de voo e empresa contratada.
- Não foi possível identificar nenhum participante dos eventos descritos (intercâmbios, fóruns, encontros, oficinas, etc.).
- Projeto demonstra ações quase que totalmente atinentes à esfera de atuação FUNAI e poucos em relação ao Meio Ambiente.

**Número da Operação: 4.662.289.0001**

- Valores dos cursos, equipamentos adquiridos e instalações construídas foram citadas genericamente, sem condições de quantificação do material adquirido e do pessoal qualificado.
- Sem relação individual de pagamentos (nominal).
- Não identifica nem percentual de notas fiscais e nem montante auditado.

**Número da Operação: 4.662.356.0001**

- Não foi identificada nenhuma visita de acompanhamento ao projeto.
- Não foi visualizada relação de pagamentos nominais dos contratados, tanto pessoa física quanto jurídica.
- Na atividade 06 citam 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.

**Número da Operação: 4.663.721.0001**

- Não foi identificada nenhuma visita de acompanhamento ao projeto por parte do BNDES.
- Somente um relatório de acompanhamento e uma nota de acompanhamento.
- Nenhuma relação de pagamentos (pessoal e empresas contratadas) e nem de participantes nos eventos (oficinas, reuniões, módulos de formações).
- Falta relatório de avaliação de resultados.

24. Os achados da equipe de fiscalização do Ministério do Meio Ambiente não são contraditórios, mas **complementares** aos achados do Relatório de Auditoria elaborado pela então Secex/PA, o qual foi apreciado pelo Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário. Acompanhem-se os argumentos expostos no Ofício MMA 5269/2019 (peça 22, p. 6-8):

### **3.2. DO FUNDO AMAZÔNIA**

3.2.1. Segundo a representação, "Os trabalhos do TCU acerca da aplicação dos recursos do fundo em questão resultaram no Acórdão 2147/2018-Plenário, proferido em processo de Solicitação do Congresso Nacional, em que foi realizada auditoria com o objetivo de verificar a conformidade na gestão dos recursos do Fundo Amazônia, tendo constado expressamente do sumário do julgado que "achados de auditoria apontam para a satisfatória execução do programa".

3.2.2. Todavia, o entendimento de "satisfatória execução" não significou ausência de irregularidades. Nesse sentido, é importante ressaltar que através de sempre competente análise, os próprios auditores identificaram alguns achados que apontam diversas falhas na aplicação dos recursos oriundos do Fundo Amazônia, conforme a seguir explicitado:

- a) Falhas no acompanhamento da execução contratual;
- b) Ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para execução contratual;
- c) Baixa Frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia;
- d) 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;
- e) Deficiências na Execução Física.

3.2.3. O detalhamento das fragilidades encontradas pela equipe do Ministério do Meio Ambiente em contratos do Fundo Amazônia pode ser conferido nas seguintes operações: Número da Operação 2.194.637; 2.182.528; 2.350.729; 4.067.384/0001; 2.235.487; 5.439.336.0001; 4.839.312.0001; 2.195.002/0001; 5.991.281.0001; 5697421.0001; 2.286.072/0001; 2.419.791.0001; 2.258.088; 5.240.921.0001; 5.106.877.0001; 4.662.289.0001; 4.662.356/0001; 4.663.721.0001 (Anexo 2 - 0442732).

3.2.4. Constata-se, portanto, que **não há qualquer contradição entre as afirmações do Ministro de Estado do Meio Ambiente com o quadro avaliado pelo TCU no âmbito do Acórdão n.º 2147/2018 — Plenário**. As transcrições acima demonstram que, nada obstante tenha o TCU entendido pela satisfatória execução do programa, existem achados que podem estar comprometendo a correta aplicação dos recursos do Fundo Amazônia e que, por esse motivo, merecem um melhor acompanhamento.

3.2.5. Foi nesse sentido que o Ministério do Meio Ambiente buscou promover a análise dos contratos celebrados no âmbito do Fundo Amazônia, com foco distinto da sempre precisa e adequada análise por parte do TCU, que por força da sua missão institucional, e da magnitude do seu mister em analisar todos os órgãos governamentais, teve em sua análise maior foco nos aspectos formais da atuação do Fundo Amazônia e, nesse sentido, identificou, já naquela altura, as mesmas questões de temas posteriormente levantados pelo MMA.

3.2.6. As diligências adotadas pelo MMA tiveram, entretanto, objetivo diverso das sempre precisas diligências adotadas pelo TCU, pois buscou verificar os critérios de mérito adotados pelo BNDES quando da aprovação de contratos, bem como da seleção dos projetos, uma vez que cerca de 82%



deles se deu na modalidade "balcão", ou seja, de acordo com critérios próprios do grupo executivo do banco.

3.2.7. Por outro lado, buscou-se também verificar se havia alguma estratégia pelo Fundo quando da eventual escolha, tendo em vista potencial sinergia, integração ou coordenação entre os projetos e contratos, o que, definitivamente, não se verificou.

3.2.8. Tampouco se vislumbrou nas escolhas dos projetos pelo Banco, de um alinhamento de critério geográfico entre os projetos e contratos, o que diminui significativamente o seu impacto e resultado potencial, ou ainda não se encontrou uma preocupação em alinhar as iniciativas dos diferentes entes federativos, com os projetos de terceiro setor.

3.2.9. Chama ainda atenção a aparente ausência de participação do setor privado nas contratações efetuadas, sobretudo em escolhas e contratações de modalidade balcão, que não estimulam ou prestigiam a competição, a qual poderia trazer melhores e mais eficientes serviços e ações a preços, condições e prazos mais efetivos.

3.2.10. O que se verifica, na verdade, excetuados os recursos direcionados para governos federal, estaduais e municipais, são projetos quase que exclusivamente voltadas para ONGs e entidades, as quais não efetuaram, salvo melhor juízo, uma análise permanente do alcance de suas ações, vis a vis a mensuração na redução do desmatamento, enquanto objetivo maior do fundo Amazônia.

3.2.11. Em tais contratações vislumbrou-se, ainda, um percentual muito elevado de custos recorrentes com salários, despesas de hospedagem, viagens, custos administrativos, de marketing, equipamentos, etc., os quais acabam por resultar num volume menor de recursos destinados à atividade fim de cada contrato. Tais questões estão relacionadas em documento anexo, produzido durante análises de contratos e diligências do MMA junto ao BNDES, os quais, frise-se, tiveram como objetivo um melhor entendimento dos aspectos de mérito e estratégia, uma vez que a análise das questões técnicas e formais, compete e é realizada com precisão pelo TCU.

3.2.12. Por fim, cumpre salientar que também a autoridade fiscalizatória Norueguesa suscitou questionamentos, em geral muito parecidos com os levantados pelo TCU e ora pelo MMA, de tal sorte que há certo consenso, tanto nacional, quanto internacionalmente, acerca da necessidade de se implementar melhorias acerca da governança e efetividade das ações do Fundo, restando claro, ainda, que tanto no Brasil, quanto no exterior (Alemanha e Noruega) as visões dos órgãos e entidades ligadas à execução da ações ambientais não têm dado a devida atenção aos temas de eficiência e gestão que os órgãos de controle levantam recorrentemente, tais como a exemplificativa a tradução parcial livre do **Relatório da Auditoria Geral da Noruega sobre a Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega** <https://news.mongabay.com/2018/05/norwegian-government-report-sharply-critical-of-funding-fortropical-forest-conservation/>

(...) "O BNDES, que administra o Fundo Amazônia como parte de seu portfolio, é o maior recebedor de fundos da Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega. Em fins de 2017, a Noruega já havia transferido NOK 7,6 bilhões para o Fundo Amazônia. Deste montante, um total de NOK 1,2 bilhão foi transferido entre 2016-2017. Em janeiro de 2016, o Ministério do Clima e do Meio Ambiente entrou em contato com o Fundo Amazônia para falar de notícias na imprensa que mostravam uma investigação de suspeita de fraude no banco, em conexão com a aprovação de projetos. O objeto dessa investigação não eram os projetos do Fundo Amazônia, mas sim os controles gerais do banco. Depois de se informar sobre os sistemas de controle do BNDES, o Ministério decidiu esperar novos desdobramentos da situação. Nossa investigação mostra que essa decisão do Ministério não levou em conta que a investigação revelava riscos de falhas nos controles internos do banco, e que essas falhas também impactaram a administração dos fundos noruegueses pagos ao Brasil..."

(...) "Os indicadores do quadro foram considerados pelo Ministério como essenciais para a obtenção de marcos e objetivos importantes para a iniciativa, e também por avaliar o progresso feito dentro das parcerias. No entanto, o Ministério não facilitou nem impôs exigências para a obtenção de informação no nível dos

*indicadores, seja para as embaixadas, a Norad ou os gerentes dos países dentro do Ministério. Isto significa que o Ministério não tem dados integrais ou análises de progresso e resultados de indicadores individuais ou de conjuntos de indicadores. Além disso, tampouco a Norad ou as embaixadas têm base sólida para realizar seus relatórios junto ao Ministério."*

*(...) "O risco de fraude na Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega é considerado alto. De acordo com as diretrizes atuais, os controles internos e outros sistemas e rotinas de combate à fraude de um dado parceiro implementador devem ser avaliados antes de qualquer acordo, e as decisões posteriores devem ser adequadas aos riscos. O gerente administrativo é responsável em caso de fraude, de acordo com o princípio da tolerância zero em casos de corrupção envolvendo ajuda internacional, bem como com as diretrizes associadas. A investigação mostra casos específicos em que a avaliação do Ministério de Clima e Meio Ambiente sobre o risco de fraude não seguiu as diretrizes relevantes de prevenção e acompanhamento."*

25. De acordo com o Ofício MMA 5269/2019 (peça 22, p. 6-8), os riscos de fraude e os demais achados se concentraram nas entidades do chamado Terceiro Setor, que inclui as Organizações Não Governamentais (ONG).

26. Cumpre destacar que o último Relatório Anual de Atividades do Fundo Amazônia (Rafa 2018) traz as informações mais atualizadas acerca dos 103 projetos apoiados, abordando os seguintes assuntos: governança, captação e comunicação; desempenho operacional; monitoramento e avaliação de resultados; projetos concluídos; projetos aprovados em 2018 e projetos em execução (peça 18). Não houve contratações no ano de 2019 até a presente data.

27. Em pesquisa ao sítio [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br), dos 103 contratos até então apoiados com recursos do Fundo Amazônia, 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.

28. Nesse contexto, considerando: (i) os achados contidos na recente fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente; (ii) o requerimento contido na alínea 'c' da peça inaugural da representação do MP/TCU nos autos do TC 012.752/2019-3; e (iii) a relevância e a materialidade do tema; é oportuna a realização da fiscalização solicitada, a ser executada sob a forma de inspeção no BNDES, gestor do Fundo Amazônia.

29. Ademais, visando conferir celeridade às análises a serem efetuadas pelo TCU na inspeção supramencionada, seria de bom alvitre 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, remetendo-se ao banco cópia do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentaram, e, em complemento, cópia do Ofício MMA 5269, de 22/7/2019 (peça 22), com informações acerca da fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em contratos apoiados pelo Fundo Amazônia.

## CONCLUSÃO

30. Preliminarmente, verifica-se a conexão dos presentes autos com a Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 018.242/2017-0, apreciada pelo Acórdão 2147/2018-TCU-Plenário, e o requerimento inserto na alínea 'c' da Representação do MP/TCU no bojo do TC 012.752/2019-3. Assim sendo, em prévia reunião com esta unidade técnica, a SecexAgroAmbiental considerou oportuno o apensamento do TC 012.752/2019-3 aos presentes autos para o exame da matéria.

31. De se notar ainda que todos os questionamentos do solicitante já foram apreciados por meio do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário (TC 018.242/2017-0), exceto a questão relativa ao "real objetivo dos doadores".



32. Nada obstante, é necessário aprofundar os exames nestes autos.

33. Com efeito, posteriormente àquela deliberação, o Ministério do Meio Ambiente encaminhou a esta Corte o Ofício MMA 5269, de 22/7/2019, noticiando diversas irregularidades e outras falhas em dezoito operações apoiadas pelo Fundo Amazônia (peça 22, p. 14-19), incluindo algumas falhas similares anteriormente verificadas pela equipe de auditoria do TCU na Solicitação do Congresso Nacional objeto do TC 018.242/2017-0.

34. Como bem observou o MMA, embora o Acórdão 2147/2018-TCU-Plenário tenha concluído, de modo geral, pela “satisfatória execução” dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, a equipe de auditoria do TCU apontou diversas impropriedades: a) falhas no acompanhamento da execução contratual; b) ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para a execução contratual; c) baixa frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia; d) 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; e) deficiências na execução física.

35. Dessa forma, em complemento à fiscalização exercida pelo TCU, o Ministério do Meio Ambiente analisou cerca de um quarto dos 103 contratos viabilizados com os recursos do Fundo Amazônia e concluiu haver irregularidades/impropriedades em dezoito operações: 2.194.637; 2.182.528; 2.350.729; 4.067.384/0001; 2.235.487; 5.439.336.0001; 4.839.312.0001; 2.195.002/0001; 5.991.281.0001; 5697421.0001; 2.286.072/0001; 2.419.791.0001; 2.258.088; 5.240.921.0001; 5.106.877.0001; 4.662.289.0001; 4.662.356/0001; 4.663.721.0001 (peças 8 e 22).

36. Ponderou o MMA que essas irregularidades/impropriedades estão concentradas nos contratos firmados com as entidades do Terceiro Setor, no qual se incluem as chamadas Organizações Não Governamentais (ONG).

37. Em pesquisa ao sítio do Fundo Amazônia, foram identificados 58 contratos com 42 entidades do Terceiro Setor, cujas informações (com os montantes pagos aos beneficiários, situação atual dos projetos, *links* para os contratos, aditivos, vídeos etc.) foram reunidas à peça 21.

38. Assim, considerando: (i) os documentos e informações apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente e as demais colacionadas aos autos; (ii) o requerimento contido na alínea ‘c’ da peça inaugural da representação do MP/TCU nos autos do TC 012.752/2019-3; e (iii) a relevância e a materialidade do tema; propõe-se adiante a realização da fiscalização solicitada, a ser executada sob a forma de **inspeção** no BNDES, cujo escopo será definido na fase de **planejamento**, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, inciso III do Regimento Interno do TCU.

39. De qualquer forma, visando conferir celeridade às análises a serem efetuadas pelo TCU na inspeção supramencionada, será também proposta oitiva do BNDES, para, querendo, manifestar-se sobre as irregularidades apontadas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Tribunal de Contas da União no TC 018.242/2017-0, remetendo-se ao banco cópia do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentaram, e, em complemento, cópia do Ofício MMA 5269, de 22/7/2019 (peça 22), com informações acerca da fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em contratos apoiados pelo Fundo Amazônia.

40. Por fim, ressalta-se que a presente solicitação envolve processos em tramitação no Tribunal de responsabilidade de relatores distintos, de acordo com o descrito nos itens 14, 15 e 18 desta instrução.

41. Assim, deve-se informar ao Exmo. Sr. Ministro André Luís de Carvalho, relator do TC 012.752/2019-3, acerca da existência desta solicitação do Congresso Nacional, requisitando cópia do acórdão do mencionado processo conexo, quando proferido, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, em conformidade com o parágrafo único do art. 13 da Resolução TCU 215/2008.

42. Deve-se, ainda, por força do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, estender os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao mencionado processo, o que constará da proposta de encaminhamento.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

43. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 74, de 19/7/2019 (peça 1, p. 1), por meio do qual o Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Cunha, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), comunicou a aprovação do Requerimento 39/2019, de autoria do Exmo. Sr. Senador Márcio Bittar, MDB/AC (peça 1, p. 2-4), à consideração superior, propondo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Aroldo Cedraz, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas (Cogep), nos termos do Plano de Fiscalização 2019 e do art. 6º, § 1º, da Resolução TCU 185/2005, com proposta de:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, 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) informar ao Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Cunha, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), que esta solicitação se encontra parcialmente atendida, uma vez que todos os questionamentos do solicitante foram apreciados pelo Acórdão 2.147/2018-TCU-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 do TCU;

c) encaminhar ao solicitante cópia do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentaram, e, em complemento, cópia do Ofício MMA 5269, de 22/7/2019 (peça 22), com informações acerca da fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em contratos apoiados pelo Fundo Amazônia;

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

e) realizar, visando conferir celeridade às análises a serem efetuadas pelo TCU na inspeção ora proposta, oitiva do BNDES, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para, no prazo de quinze dias, caso seja de seu interesse, manifestar-se sobre as irregularidades apontadas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Tribunal de Contas da União no TC 018.242/2017-0, remetendo-se ao banco cópia do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, acompanhada do Relatório e do Voto que o fundamentaram, e, em complemento, cópia do Ofício MMA 5269, de 22/7/2019 (peça 22), com informações acerca da fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em contratos apoiados pelo Fundo Amazônia;

f) informar ao Exmo. Sr. Ministro André Luís de Carvalho, relator do TC 012.752/2019-3, que o Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC) requereu, por meio desta solicitação do Congresso Nacional, a realização de fiscalização no BNDES para examinar possíveis irregularidades no Fundo Amazônia; e solicitar que seja oportunamente encaminhada cópia do acórdão ou despacho de autoridade, referente ao TC 012.752/2019-3, que vier a ser proferido, ao relator desta 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;

g) 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 conexão parcial dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

h) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Cunha, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

SecexEstataisRJ, em 20 de setembro de 2019.

*(Assinado eletronicamente)*

Alexandre Pires de Souza

AUFC Matrícula 6480-7

## ACÓRDÃO N° 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



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
GABINETE DO MINISTRO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Serviços de Proteção e Produção
Legítimo - SEPROT
77 JUN 2019
45/14
RECEBEMOS

OFÍCIO Nº 5269/2019/MMA

Brasília, 22 de julho de 2019.

Ao Senhor Presidente do  
Tribunal de Contas da União - TCU.  
SAFS, Qd. 4, Lote 1, Ed. Anexo 3, salas 43 a 51  
70042-900 Brasília/DF

**Assunto: Representação do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU.**  
(Referência: Processo TC 012.752/2019-3)



0000615 817109

Senhor Presidente,

1. O Ministério do Meio Ambiente - MMA vem, pela presente, manifestar-se nos autos da Representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União - MPTCU (TC 012.752/2019-3), da lavra do DD. Subprocurador Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, na qual se requer ao Tribunal de Contas da União - TCU a adoção das seguintes medidas:

- I - 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;
- II - apurar a eventual liberação de agrotóxicos nocivos à saúde humana e à fauna silvestre, em desconformidade com as normas e regulamentos do setor;
- III - averiguar a procedência de afirmações emanadas do MMA, 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.

2. O Digno representante do Parquet ressaltou, em sua manifestação, o caráter de cooperação e apoio mútuo entre esse Egrégio Tribunal de Contas, o Parquet e este MMA, fato a ser louvado por todos.

3. Nesse sentido, diante das supostas desconformidades apontadas pelo MPTCU, aparentemente induzido a erro por matérias jornalísticas que não refletem a realidade dos fatos vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar as seguintes informações:

### 3.1. DA SUPosta GESTÃO INEFICAZ

3.1.1. *Ab initio*, é pertinente reiterar o total comprometimento deste Ministério do Meio Ambiente e das entidades vinculadas, com a proteção e preservação do meio ambiente, em todas as suas formas, a fim de proteger a atual e futuras gerações.

3.1.2. Assim, nada obstante o diminuto tempo desde a posse do novo Governo e a escassez cada vez maior de recursos, tem-se envidado esforços no sentido de avançar na execução de ações que possam dar efetividade à proteção ambiental.

3.1.3. Nesse sentido, cumpre ressaltar alguns **programas originados e lançados durante a atual administração**, que já tem demonstrado resultados efetivos na preservação do meio ambiente, como a Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana, voltada para endereçar soluções concretas, tangíveis e factíveis para os problemas ambientais urbanos que atingem cerca de 80 % da população brasileira que vive nas cidades.

3.1.4. Tal inédita agenda foi subdividida em seis etapas, quais sejam:

- a) **Combate ao Lixo no Mar**, tema que inclusive foi consagrado na reunião anual dos Ministros do Meio Ambiente, em Nairóbi (Quênia) promovida pela ONU. Nesse sentido, o pioneiro e inédito programa brasileiro foi assim reconhecido no referido evento internacional, e vem gerando resultados bastante significativos numa área até então não valorizada pela política pública ambiental nacional.
- b) **Plano Lixão Zero**, direcionado para o grave tema dos resíduos sólidos no Brasil, dando tangibilidade as ações previstas no PNRS, bem como aproximando soluções técnicas, organizacionais e financeiras para municípios, em conjunto com as medidas de acordos setoriais de logística reversa.
- c) **Recuperação de áreas degradadas e contaminadas**, como medida essencial para o restabelecimento das condições ambientais de áreas antes utilizadas como lixões, bota-foras, postos de gasolina, indústrias, enfim, áreas que podem e devem ser ambientalmente recuperadas para reintrodução na dinâmica urbanística.
- d) **Saneamento**, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, como um dos aspectos mais importantes para a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente no Brasil. O papel do MMA nesse sentido é identificar as fragilidades, apontar deficiências e coordenar esforços para o engajamento de autoridades municipais, estaduais e federais para, juntos, propiciarem a universalização da coleta e tratamento eficiente de esgoto, cuja ausência vem contaminando e disseminando doenças em todo o território nacional.
- e) **Aumento de áreas verdes em perímetro urbano**, como medida de melhoria no escoamento de águas, redução da impermeabilização do solo e diminuição do risco de enchentes, melhoria na sensação térmica e com impactos na questão urbanística ambiental e de qualidade do ar.
- f) **Melhoria na qualidade do ar**, através de política de incentivo de uso de combustíveis renováveis, fontes elétricas como fotovoltaicas, eólicas, transporte coletivo urbano renovado com sistema de biogás e elétrico, sistema nacional de controle de emissões moveis e fixas, enfim, diversas medidas e estratégias para alcançar a almejada melhoria da qualidade do ar nos grandes centros urbanos.

3.1.5. Das agendas acima, já estão em plena operação o **Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar**<sup>[1]</sup> e o **Programa Nacional Lixão Zero**<sup>[2]</sup>, além, das seguintes **ações de preservação ambiental**, com previsão de lançamento ainda no segundo semestre deste ano, nos seguintes temas: **áreas verdes urbanas; qualidade do ar; saneamento e qualidade das águas e áreas contaminadas**.

3.1.6. Destaca-se, ainda, o recente **lançamento do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR)**, que tem o objetivo de subsidiar estados e municípios, e o DF, na gestão ambiental adequada dos resíduos sólidos urbanos, medida que já estava prevista e deveria ter sido lançada desde o PNRS, em 2010, até então sem sucesso e que o MMA, nessa gestão, iniciou e concluiu em menos de 180 dias.

3.1.7. Não é demais ressaltar o esforço da atual gestão, juntamente com as entidades vinculadas, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, na **edição do Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019, que alterou o Decreto nº 6.514/2008, no sentido de conferir maior eficiência, celeridade e efetividade ao processo de fiscalização ambiental, como forma de tornar mais robusta a política pública na defesa do meio ambiente**.

3.1.8. A alteração visa combater a crônica morosidade verificada no trâmite do denominado processo sancionador ambiental, replicando o modelo de sucesso já experimentado em alguns entes da federação, consistente na Audiência de Conciliação Ambiental como fase do processo administrativo para apuração de infrações ambientais, tornando possível uma eventual obtenção de solução consensual para dar mais efetividade ao processo fiscalizatório, assim como o aprimoramento do programa de conversão de multas ambientais instituído pelo Decreto nº 9.179, de 23 de outubro de 2017.

3.1.9. Já estão em fase final de conclusão, dentro desse novo modelo procedural, o aprimoramento do sistema informatizado processual de controle e a capacitação dos servidores públicos envolvidos no processo sancionador ambiental.

3.1.10. Essas são apenas algumas das ações implementadas nos primeiros seis meses de gestão, que demonstram o compromisso efetivo do atual Governo e, em especial, do Ministério do Meio Ambiente, em atuar de forma concreta na proteção e preservação do meio ambiente.

3.1.11. Cumpre ressaltar que essa gestão, infelizmente, recebeu de seus antecessores, um quadro administrativo caótico, com frotas de veículos sucateadas, prédios praticamente abandonados, orçamentos e planejamentos futuros elaborados de forma inadequada, além do recorrente déficit orçamentário e de pessoal técnico. A título exemplificativo, seguem anexas algumas imagens que materializam, por si só, a realidade herdada por essa gestão, em praticamente todas as áreas e instituições componentes do MMA, em todo o território nacional.

3.1.12. Assim sendo, a péssima situação da gestão e fiscalização ambiental encontrada pela nova equipe de Governo quando da assunção de suas funções revelou-se extremamente delicada, como demonstram o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo e o Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental, ambos elaborados pela Controladoria-Geral da União – CGU (Anexos).

3.1.13. Destaca-se que são ações de fiscalização realizadas pela CGU em exercícios anteriores, e que demonstram a situação herdada é precária nos órgãos ambientais e causa consequente ineficiência no combate aos crimes e infrações ambientais, situação que vem sendo diuturnamente combatida pela atual gestão, não obstante as dificuldades orçamentárias e de pessoal.

3.1.14. Primeiramente destaca-se alguns apontamentos feitos pela CGU referentes a duas auditorias realizadas no IBAMA, que tiveram por escopos a Fiscalização e o Processo Sancionador Ambiental.

3.1.15. Em janeiro de 2017, a CGU emitiu o Relatório de Avaliação das Ações relativas à Fiscalização Ambiental (<http://auditoria.cgu.gov.br/download/9752.pdf>) sob responsabilidade do IBAMA. No relatório constatou-se diversas falhas na atuação do órgão, dentre as quais:

- a) deficiência em todas as etapas envolvidas no processo de apreensão dos bens, desde o seu início, com a ausência de infraestrutura para retirada, transporte e guarda dos produtos, até o baixo percentual de destinação final dos bens, passando ainda pela ausência de informações gerenciais sobre os bens apreendidos e frágil controle físico-patrimonial;
- b) inexistência de depósitos específicos para guarda de bens e de meios de transporte adequados e suficientes para realizar o transporte dos produtos apreendidos até o local de armazenamento, especialmente os de maior porte, como veículos, caminhões, tratores, embarcações e madeiras, com prejuízo à eficácia do trabalho de fiscalização;
- c) baixo percentual de destinação final dos bens apreendidos. Até 2013 (época da realização da auditoria) somente 2,25% do valor total dos bens apreendidos no período de 2010 a 2012 havia sido efetivamente destinado;
- d) ausência de estrutura adequada para guarda dos bens apreendidos, gerando itens mal conservados, que acabam se deteriorando e, consequentemente, se desvalorizando com o tempo, o que, em última análise, se traduz em prejuízo ao erário;
- e) inexistência no Ibama de um sistema de informação, com dados estruturados em nível nacional, relativos aos bens apreendidos, dificultando o seu adequado

monitoramento e gestão;

- f) concentração da maior parte dos esforços de fiscalização do Ibama no bioma Amazônico e no combate ao desmatamento florestal (tema Flora), os quais representam mais de 60% do total de tempo e de recursos humanos alocado nas fiscalizações;
- g) quase totalidade dos recursos alocados pelo Ibama na fiscalização ambiental destinados ao combate ao desmatamento (91%), ficando as demais áreas temáticas, como o combate à pesca ilegal, biopirataria, entre outros, somente com 9% desses recursos;
- h) frequente ocorrência de cancelamento de operações de fiscalização relativas à pesca, fauna e biopirataria, em função do deslocamento de fiscais ambientais para a Amazônia. Destaca-se também a dificuldade do Ibama para realizar o combate à pesca marinha ilegal, o qual não conta com embarcações adequadas para esse fim;
- i) estagnação da trajetória queda do desmatamento da Amazônia e início de uma tendência de alta nos últimos quatro anos (2013 a 2016). Nesse período, ocorreram os três maiores aumentos da taxa em comparação ao ano anterior desde 1998, com variação de +29%, de 2012 para 2013, +24%, de 2014 para 2015 e +29% de 2015 para 2016.

3.1.16. Em março de 2019 a Controladoria-Geral da União emitiu o **Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA**, por meio da Ordem de Serviço nº 201800803 <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12741.pdf>, que também concluiu pela necessidade de diversas adequações na atuação da autarquia, dentre as quais citam-se:

- a) Em relação ao desempenho das atividades de instrução e julgamento (questão de auditoria nº 1), as análises permitiram concluir que o atual modelo de processamento dos autos de infração se mostrou ineficiente, o que pode ser evidenciado pela deficiente capacidade operacional da IBAMA no julgamento dos autos de infração acima de 100 mil reais e nas decisões em segunda instância, os quais representam 61% da demanda total de julgamento;
- b) falta de celeridade em todas as etapas de tramitação do processo sancionador ambiental, independente do grau de complexidade das atividades realizadas em cada fase. Nesse sentido, cabe destacar o excessivo tempo gasto para abertura dos processos administrativos, que para metade dos autos de infração ultrapassou um mês da lavratura para sua instauração, bem como o fato de que Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental (0395677) SEI 02000.000509/2019-04 / pg. 102 102 aproximadamente dez meses e meio do tempo total de tramitação do processo tem sido consumido, em média, apenas nas etapas de científicação e notificação do autuado;
- c) existência de um passivo de 126.082 processos em aberto tramitando no órgão, sendo que, desse total, 96.485 eram processos físicos, correspondendo a cerca de 20 bilhões de reais em multa. Destaca-se que a dificuldade de digitalização desse passivo tem contribuído diretamente para o elevado tempo de julgamento e conclusão dos processos de autos de infração, haja vista que, enquanto não forem digitalizados, eles não podem ser tramitados;
- d) ausência de formalização dos critérios de priorização na tramitação e a deficiência dos controles aplicados aos trâmites dos processos, especialmente quanto ao cumprimento do fluxo de tramitação e de seus respectivos prazos;
- e) a falta de definição clara a respeito dos procedimentos relacionados ao julgamento simplificado, fazendo com que, na prática, não exista um rito sumário de julgamento; o formato de concessão de desconto para pagamento da multa, que não exige nenhuma contrapartida à Administração por parte do autuado; a ausência de definição clara dos

documentos a serem produzidos na fase de instrução processual e, por fim, o conflito de normas quanto à definição do prazo legal para julgamento dos processos;

f) predomínio de condições institucionais desfavoráveis à qualidade e imparcialidade das decisões proferidas;

g) frágil ambiente de controle sobre as decisões proferidas e risco de prejuízo de ordem técnica e da inexistência de requisitos mínimos relacionados à qualificação técnica e à integridade para investidura na função de autoridade julgadora;

h) ausência de instrumentos eficazes para monitoramento dos resultados e avaliação do desempenho do processo, caracterizando um frágil ambiente de governança;

i) deficiências nos controles dos prazos e na organização dos processos, de modo a evitar a prescrição, assim como são frágeis os controles e a rotina de acompanhamento da apuração de responsabilidade nos casos de prescrição dos autos de infração.

3.1.17. É importante ressaltar que ao tomar conhecimento do supracitado relatório encaminhou-se Ofício ao IBAMA (Anexo 1 - 0442740) determinando que fosse elaborado um Plano de Providências para atender as recomendações da Controladoria Geral da União.

3.1.18. Pode-se concluir, portanto, que o atual Governo está empenhado em corrigir os problemas detectados pela Controladoria Geral da União nas gestões passadas. Nesse sentido, destaca-se, mais uma vez, os ajustes procedimentais relacionados ao processo sancionador ambiental previstos no Decreto nº 9.760, de 2019, cujo objetivo precípua foi dotar a administração pública federal de mecanismos mais eficientes no exercício do seu poder de polícia ambiental.

3.1.19. Sobre a situação das Unidades de Conservação, a auditoria realizada pelo próprio TCU no Instituto Chico Mendes, autarquia a quem cabe a gestão das unidades de conservação (UCs) federais brasileiras, e no Ministério do Meio Ambiente, responsável por coordenar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), deu azo ao Acórdão 1206/2015 – Plenário, no qual são apontadas diversas falhas na sua gestão.

3.1.20. Dentre as mais relevantes pode-se destacar as seguintes:

a) dos 94 parques (federais e estaduais) avaliados, 43% não aproveitam o potencial de uso público, considerado um dos seus principais objetivos. Isso indica que não estão sendo desenvolvidas a contento as atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, o que contraria o previsto no art. 4º, XII, da Lei 9.985/2000;

b) dos 36 parques nacionais listados em 2013 como unidades com controle do número de visitantes, apenas em 11 áreas se efetuou o registro de visitantes pagantes;

c) em 85% (59/69) das áreas avaliadas apontou-se como inexistente ou deficitária a estrutura para visitantes.

d) dos 36 parques nacionais fechados a visitação, 19 (53%) não possuem plano de manejo. De outro lado, dos 33 parques abertos, 28 (85%) dispõem desse instrumento de gestão, conforme gráfico abaixo;

e) fragilidades em relação à disponibilização de meios e incentivos para a realização de atividades de pesquisa científica, bem como deficiências no processo de monitoramento da biodiversidade.

f) dificuldade na disponibilização de infraestrutura de apoio à pesquisa presente em quase 60% (267/453) das áreas avaliadas, enquanto que em 35% (156) dos territórios protegidos foi afirmado não se conseguir utilizar os resultados das pesquisas na gestão;

g) em mais da metade das APs nacionais avaliadas (56%) não se realiza o monitoramento da biodiversidade;

h) a estratégia de criação de áreas protegidas nem sempre foi acompanhada da disponibilização dos insumos necessários à boa gestão desses territórios;

- i) apenas 8 das 313 áreas federais avaliadas foram criadas nos últimos cinco anos, considerando o período de 2010 a 2014, o que indica que quase a totalidade das áreas que ainda não dispõe do PM contraria o previsto na citada lei;
- j) em 67% (210) das APs brasileiras geridas pelo ICMBio, a quantidade de pessoal disponível não é suficiente para atender às demandas da área (critério suficiência);
- k) em 80% (251) dessas áreas, a quantidade de pessoal teve um impacto negativo ao não permitir a realização das atividades essenciais à gestão das APs de forma satisfatória (critério impacto);
- l) a decisão de criação e consolidação de AP pelo Governo brasileiro não tem sido acompanhada pela disponibilização dos insumos necessários para a efetiva implementação desses territórios;
- m) pendências de regularização fundiária e fragilidades na demarcação e sinalização são fatores que impedem a consolidação territorial das áreas protegidas (APs).
- n) em 47% das APs existem problemas relativos à conclusão do processo de consolidação territorial.

3.1.21. Diante do acima exposto, resta devidamente demonstrado que os problemas citados na representação, especialmente no que tange à deficiências de fiscalização, que poderiam ser consideradas como uma das causas do aumento do desmatamento, não tem início e não são consequência de atos de gestão do atual Governo. Ao contrário, demonstrou-se que se tem envidado esforços no sentido de melhorar a eficiência e eficácia das ações de fiscalização e repressão às infrações ambientais, em meio as restrições orçamentárias impostas pelos contingenciamentos determinados a todos os ministérios.

3.1.22. Cabe destacar, nesse ponto, que adicionalmente à fiscalização ambiental para a contenção do desmatamento ilegal, cuja função de comando e controle permanece sendo realizada com autonomia e tecnicidade pelos órgãos competentes, este MMA tem envidado inúmeros esforços para, em conjunto com os Governos Estaduais da região da Amazônia, estabelecer medidas que tenham o condão efetivo de atacar as causas do desmatamento ilegal, dentre as quais é preciso destacar a necessidade de se estimular e apoiar a consecução dos ZEEs- Zoneamentos Econômicos Ecológicos, de modo a permitir o ordenamento territorial e a dinâmica econômica de cada Estado, CAR (cadastro ambiental rural), PRA (programa de regularização ambiental) etc.

3.1.23. Adicionalmente, sistemas ágeis e eficazes de agregação de dados fundiários, ocupação e de atividades produtivas ou econômicas, de tal sorte que, por exemplo, planos de manejo florestal, licenças de exploração, de funcionamento ou de qualquer natureza, dados e planejamentos econômicos e territoriais possam ser recebidos e processados de maneira completa e permanente, dando, portanto, dinamismo econômico sustentável a uma região cuja população de aproximadamente 20 milhões de pessoas precisa ser contemplada com oportunidades de emprego, renda e desenvolvimento sustentável, sob pena de serem literalmente induzidos para a ilegalidade das atividades de extração desordenada de minérios, madeira e recursos naturais daquela região.

### 3.2. DO FUNDO AMAZÔNIA

3.2.1. Segundo a representação, *"Os trabalhos do TCU acerca da aplicação dos recursos do fundo em questão resultaram no Acórdão 2147/2018-Plenário, proferido em processo de Solicitação do Congresso Nacional, em que foi realizada auditoria com o objetivo de verificar a conformidade na gestão dos recursos do Fundo Amazônia, tendo constado expressamente do sumário do julgado que "achados de auditoria apontam para a satisfatória execução do programa".*

3.2.2. Todavia, o entendimento de "satisfatória execução" não significou ausência de irregularidades. Nesse sentido, é importante ressaltar que através de sempre competente análise, os próprios auditores identificaram alguns achados que apontam diversas falhas na aplicação dos recursos oriundos do Fundo Amazônia, conforme a seguir explicitado:

- a) Falhas no acompanhamento da execução contratual;

- b) Ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para execução contratual;
- c) Baixa Frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia;
- d) 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;
- e) Deficiências na Execução Física.

3.2.3. O detalhamento das fragilidades encontradas pela equipe do Ministério do Meio Ambiente em contratos do Fundo Amazônia pode ser conferido nas seguintes operações: Número da Operação 2.194.637; 2.182.528; 2.350.729; 4.067.384/0001; 2.235.487; 5.439.336.0001; 4.839.312.0001; 2.195.002/0001; 5.991.281.0001; 5697421.0001; 2.286.072/0001; 2.419.791.0001; 2.258.088; 5.240.921.0001; 5.106.877.0001; 4.662.289.0001; 4.662.356/0001; 4.663.721.0001 (Anexo 2 - 0442732).

3.2.4. Constatase, portanto, que não há qualquer contradição entre as afirmações do Ministro de Estado do Meio Ambiente com o quadro avaliado pelo TCU no âmbito do Acórdão n.º 2147/2018 – Plenário. As transcrições acima demonstram que, nada obstante tenha o TCU entendido pela satisfatória execução do programa, existem achados que podem estar comprometendo a correta aplicação dos recursos do Fundo Amazônia e que, por esse motivo, merecem um melhor acompanhamento.

3.2.5. Foi nesse sentido que o Ministério do Meio Ambiente buscou promover a análise dos contratos celebrados no âmbito do Fundo Amazônia, com foco distinto da sempre precisa e adequada análise por parte do TCU, que por força da sua missão institucional, e da magnitude do seu mister em analisar todos os órgãos governamentais, teve em sua análise maior foco nos aspectos formais da atuação do Fundo Amazônia e, nesse sentido, identificou, já naquela altura, as mesmas questões de temas posteriormente levantados pelo MMA.

3.2.6. As diligências adotadas pelo MMA tiveram, entretanto, objetivo diverso das sempre precisas diligências adotadas pelo TCU, pois buscou verificar os critérios de mérito adotados pelo BNDES quando da aprovação de contratos, bem como da seleção dos projetos, uma vez que cerca de 82% deles se deu na modalidade “balcão”, ou seja, de acordo com critérios próprios do grupo executivo do banco.

3.2.7. Por outro lado, buscou-se também verificar se havia alguma estratégia pelo Fundo quando da eventual escolha, tendo em vista potencial sinergia, integração ou coordenação entre os projetos e contratos, o que, definitivamente, não se verificou.

3.2.8. Tampouco se vislumbrou nas escolhas dos projetos pelo Banco, de um alinhamento de critério geográfico entre os projetos e contratos, o que diminui significativamente o seu impacto e resultado potencial, ou ainda não se encontrou uma preocupação em alinhar as iniciativas dos diferentes entes federativos, com os projetos de terceiro setor.

3.2.9. Chama ainda atenção a aparente ausência de participação do setor privado nas contratações efetuadas, sobretudo em escolhas e contratações de modalidade balcão, que não estimulam ou prestigiam a competição, a qual poderia trazer melhores e mais eficientes serviços e ações a preços, condições e prazos mais efetivos.

3.2.10. O que se verifica, na verdade, excetuados os recursos direcionados para governos federal, estaduais e municipais, são projetos quase que exclusivamente voltadas para ONGs e entidades, as quais não efetuaram, salvo melhor juízo, uma análise permanente do alcance de suas ações, vis a vis a mensuração na redução do desmatamento, enquanto objetivo maior do fundo Amazônia.

3.2.11. Em tais contratações vislumbrou-se, ainda, um percentual muito elevado de custos recorrentes com salários, despesas de hospedagem, viagens, custos administrativos, de marketing, equipamentos, etc, os quais acabam por resultar num volume menor de recursos destinados à atividade fim de cada contrato. Tais questões estão relacionadas em documento anexo, produzido durante análises de contratos e diligências do MMA junto ao BNDES, os quais, frise-se, tiveram como objetivo um melhor entendimento dos aspectos de mérito e estratégia, uma vez que a análise das questões técnicas e formais, compete e é realizada com precisão pelo TCU.

3.2.12. Por fim, cumpre salientar que também a autoridade fiscalizatória Norueguesa suscitou questionamentos, em geral muito parecidos com os levantados pelo TCU e ora pelo MMA, de tal sorte que há certo consenso, tanto nacional, quanto internacionalmente, acerca da necessidade de se implementar melhorias acerca da governança e efetividade das ações do Fundo, restando claro, ainda, que tanto no Brasil, quanto no exterior (Alemanha e Noruega) as visões dos órgãos e entidades ligadas à execução da ações ambientais não tem dado a devida atenção aos temas de eficiência e gestão que os órgãos de controle levantam recorrentemente, tais como a exemplificativa a tradução parcial livre do Relatório da Auditoria Geral da Noruega sobre a Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega <https://news.mongabay.com/2018/05/norwegian-government-report-sharply-critical-of-funding-for-tropical-forest-conservation/>

(...) "O BNDES, que administra o Fundo Amazônia como parte de seu portfólio, é o maior recebedor de fundos da Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega. Em fins de 2017, a Noruega já havia transferido NOK 7,6 bilhões para o Fundo Amazônia. Deste montante, um total de NOK 1,2 bilhão foi transferido entre 2016–2017. Em janeiro de 2016, o Ministério do Clima e do Meio Ambiente entrou em contato com o Fundo Amazônia para falar de notícias na imprensa que mostravam uma investigação de suspeita de fraude no banco, em conexão com a aprovação de projetos. O objeto dessa investigação não eram os projetos do Fundo Amazônia, mas sim os controles gerais do banco. Depois de se informar sobre os sistemas de controle do BNDES, o Ministério decidiu esperar novos desdobramentos da situação. Nossa investigação mostra que essa decisão do Ministério não levou em conta que a investigação revelava riscos de falhas nos controles internos do banco, e que essas falhas também impactaram a administração dos fundos noruegueses pagos ao Brasil..."

(...) "Os indicadores do quadro foram considerados pela Ministério como essenciais para a obtenção de marcos e objetivos importantes para a iniciativa, e também por avaliar o progresso feito dentro das parcerias. No entanto, o Ministério não facilitou nem impôs exigências para a obtenção de informação no nível dos indicadores, seja para as embaixadas, a Norad ou os gerentes dos países dentro do Ministério. Isto significa que o Ministério não tem dados integrais ou análises de progresso e resultados de indicadores individuais ou de conjuntos de indicadores. Além disso, tampouco a Norad ou as embaixadas têm base sólida para realizar seus relatórios junto ao Ministério."

(...) "O risco de fraude na Iniciativa Internacional de Clima e Floresta da Noruega é considerado alto. De acordo com as diretrizes atuais, os controles internos e outros sistemas e rotinas de combate à fraude de um dado parceiro implementador devem ser avaliados antes de qualquer acordo, e as decisões posteriores devem ser adequadas aos riscos. O gerente administrativo é responsável em casa de fraude, de acordo com o princípio da tolerância zero em casos de corrupção envolvendo ajuda internacional, bem como com as diretrizes associadas. A investigação mostra casos específicos em que a avaliação do Ministério de Clima e Meio Ambiente sobre o risco de fraude não seguiu as diretrizes relevantes de prevenção e acompanhamento."

### 3.3. DA SUPOSTA LIBERAÇÃO DE AGROTÓXICOS EM DESOBEDIÊNCIA ÀS NORMAS TÉCNICAS E LEGAIS

3.3.1. Por fim, sugere a representação "que o TCU adote as medidas necessárias à verificação do cumprimento das exigências técnicas e legais para as liberações que vêm ocorrendo, notadamente porque, caso estejam em desconformidade com as normas, resulta em grave atentado à comando

constitucional, na medida que incumbe ao poder público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que compartem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, incisa V, da CF)".

3.3.2. Sobre o tema, tanto o IBAMA, por meio da Diretoria de Qualidade Ambiental – DIQUA, como os demais órgãos responsáveis pelo registro de agrotóxicos (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa) tem envidado esforços para aperfeiçoar e harmonizar diversas rotinas administrativas, que interferem na dinâmica do gerenciamento dos processos, de forma a racionalizar os fluxos e evitar retrabalhos.

3.3.3. Nos últimos anos foram feitos investimentos em ferramentas de tecnologia de informação, aporte de pessoas, sistemas de gestão, etc., que refletiram em uma diminuição do tempo de análise dos processos individuais e incorreram, consequentemente, em um aumento no número de análises concluídas de forma mais célere, quando comparados a anos anteriores.

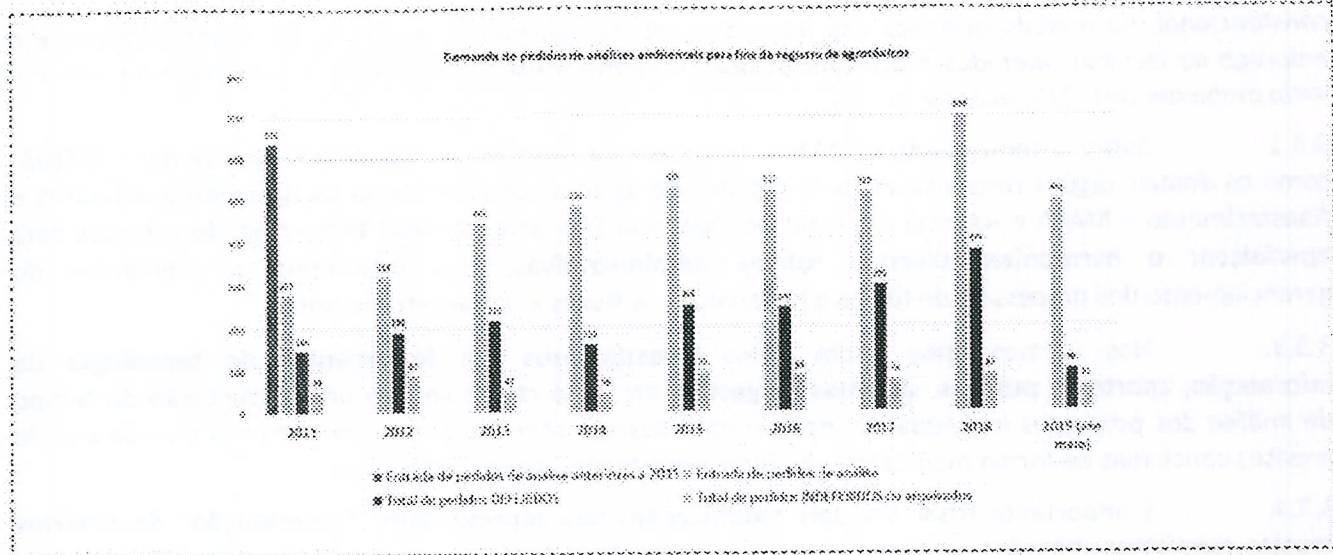
3.3.4. É importante frisar que **tais modificações não representam "flexibilização"** de critérios técnico-científicos utilizados para se avaliar os produtos. Pelo contrário, ao longo dos anos, observa-se o aumento do rigor técnico para a conclusão das avaliações ambientais, tais como: a aplicação de metodologias adicionais e mais complexas de análise para Produtos Novos (Avaliação de Risco); a definição de critérios para que um produto mais tóxico ao meio ambiente não seja aprovado quando comparado a um já existente no mercado para o mesmo fim<sup>(3)</sup> e o estabelecimento de critérios para avaliação de risco voltada especificamente à proteção de polinizadores<sup>(4)</sup>.

3.3.5. Também é importante destacar que a legislação vigente estabelece que "*O registro de novo produto agratóxico, seus componentes e afins somente será concedido se a sua ação tóxica sobre o ser humano e o meio ambiente for, comprovadamente, igual ou menor do que a daqueles já registrados para o mesmo fim.*" (Decreto nº 4.074/2002, art. 20).

3.3.6. Portanto, a maioria dos produtos autorizados neste ano são constituídos de substâncias que já estavam registradas, e constituem um aumento de marcas comerciais disponíveis para as mesmas substâncias. Além disso, muitos são registros de "produto técnico", ou seja, de substâncias com alto grau de pureza, que podem ser utilizadas apenas no ambiente industrial. Assim, esses produtos somente são registrados quando cumprem todos os requisitos legais e técnico-científicos exigidos pelos três órgãos envolvidos no processo de registro, nos termos da legislação em vigor.

3.3.7. Portanto, o debate sobre o "aumento" no número de produtos registrados precisa considerar as melhorias em gestão administrativa que foram implementadas ao longo do tempo e levar em conta que uma vez que um pedido é protocolado no IBAMA, ele se torna um processo administrativo ao qual o órgão é legalmente obrigado a dar uma resposta, com rigor técnico e de forma eficiente, célere e transparente.

3.3.8. Pelo princípio da isonomia, uma vez que os produtos tenham atendido aos requisitos exigidos pela legislação atual, o servidor público não tem autonomia para decidir que pedidos irá avaliar ou não, pois todos devem ser avaliados, observando-se a ordem cronológica de apresentação dos requerimentos.



3.3.9. O gráfico acima representa o número de pedidos de análise ambiental para fins de registro de agrotóxicos protocolados no Ibama, pelas empresas interessadas em obter o registro, desde 2011.

3.3.10. O número de pedidos deferidos **não** necessariamente corresponde ao número de produtos registrados pelo MAPA porque um produto pode ter atendido aos critérios de meio ambiente e ser considerado **apto** a ser registrado pelo IBAMA, mas pode não ter atendido aos critérios de saúde e ser considerado **não-apto** a registro pela ANVISA, e vice-versa.

3.3.11. **O registro de um produto somente pode ser concedido pelo MAPA quando as três instituições o considerarem apto a ser registrado, ou seja, quando as três constatarem, com base nos dados e informações apresentadas pelos requerentes, que o produto atendeu aos padrões de eficiência e aos critérios de segurança à saúde e ao meio ambiente.**

3.3.12. Também vale ressaltar que como o tempo de análise nem sempre é o mesmo em todas as instituições, uma análise pode ter sido liberada por um órgão, mas ainda não ter sido concluída em outro, o que pode incorrer que o produto só venha a ser registrado muito tempo depois.

#### 4. CONCLUSÃO

4.1. Dessa forma, compreendendo os elevados objetivos almejados pelo Parquet quando da apresentação da Representação em epígrafe, sobretudo no espírito de colaboração nela destacado, entende-se que não subsistem as versões levantadas pelas notícias jornalísticas que induziram a erro o digno representante do Ministério Público, quando analisados os fatos concretos contidos na presente manifestação, restando, portanto, devidamente justificadas as manifestações deste Ministério do Meio Ambiente sobre o Fundo Amazônia, bem como demonstrado o comprometimento deste órgão na preservação e proteção do meio ambiente por meio de ações concretas já implementadas e em andamento, conforme acima exposto.

4.2. Agradecendo, ainda, a oportunidade de dirigir-se a este Eg. Tribunal de Contas com os esclarecimentos retro apresentados, bem como de dar efetividade à colaboração proposta pelo D. Ministério Público, permanece este MMA totalmente à disposição para prestar adicionais informações se assim entenderem pertinente.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)  
**Ricardo Salles**  
 Ministro de Estado do Meio Ambiente

Notas:

[1] <http://www.mma.gov.br/agenda-ambiental-urbana/lixo-no-mar.html>

[2] <http://www.mma.gov.br/agenda-ambiental-urbana/res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos.html>

- (3) [Instrução Normativa nº 27, de 27/12/2018 e alterações pela IN 3/2019](#)  
(4) [Instrução Normativa nº 02, de 09/02/2017 - <https://www.ibama.gov.br/phocadownload/agrotoxicos/reavaliacao-ambiental/2017/2017-07-25-Manual-IBAMA-ARA-Abelhas-INO217-WEB.pdf>](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/agrotoxicos/reavaliacao-ambiental/2017/2017-07-25-Manual-IBAMA-ARA-Abelhas-INO217-WEB.pdf).

Anexos:

- (1) Ofício nº 3408/2019/MMA (0442740);  
(2) Despacho nº 26250/2019-MMA (0442732);  
(3) Fotos.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo de Aquino Salles, Ministro do Meio Ambiente**, em 22/07/2019, às 14:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0445253 e o código CRC 913F74EC.

Processo nº 02000.009338/2019-71

SEI nº 0445253

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, Brasília/DF, CEP 70068-901 - <http://www.mma.gov.br/>, [sepro@mma.gov.br](mailto:sepro@mma.gov.br), Telefone: (61)3028-1206



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
GABINETE DO MINISTRO

OFÍCIO N° 3408/2019/MMA

Brasília, 20 de maio de 2019.

Ao Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama

SCEN Trecho 2 – Ed. Sede  
70818-900 – Brasília – DF

**Assunto: Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental**

Senhor Presidente,

1. Refiro-me ao Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental, elaborado pelo Ministério da Transparéncia e Controladoria-Geral da União-CGU, que teve por finalidade avaliar o desempenho e a gestão do processo sancionador ambiental desse Instituto, especificamente no tocante aos procedimentos administrativos relacionados à instrução e ao julgamento das infrações decorrentes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

2. O Ministério da Transparéncia constatou, entre outras fragilidades: elevado estoque de processos físicos, noventa e seis mil quatrocentos e oitenta e cinco (96.485), aguardando digitalização para que tenham os trâmites retomados; deficiência no modelo concebido para investidura e destituição das autoridades julgadoras do IBAMA, o que impacta a qualidade e a imparcialidade das decisões proferidas; inconsistências na governança dos processos; e precariedade dos controles de prazos prespcionais, bem como deficiências no processo de apuração de responsabilidade funcional de quem deu causa à prescrição.

3. Com vistas à correção de tais fragilidades, o Ministério da Transparéncia editou uma série de recomendações, entre as quais podemos destacar: elaboração de um plano de ação para redução ou eliminação do estoque de processos pendentes de conclusão, com definição de metas, ações e prazos, especialmente quanto à digitalização e migração do passivo de processos físicos para meio eletrônico; adoção de um plano de ação para desburocratização e maior automação do processo sancionador ambiental, a fim de possibilitar o controle automatizado da tramitação e dos prazos processuais; e que a efetiva gestão e monitoramento dos processos passe a ser feita por meio digital, assim como as notificações dos autuados e todos os atos processuais.

4. Diante do exposto, determino a elaboração de um Plano de Providências para atender as recomendações do Ministério da Transparéncia e remessa a este Gabinete, impreterivelmente no prazo de 30 dias.

Atenciosamente,

**RICARDO SALLES**  
Ministro do Meio Ambiente



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo de Aquino Salles, Ministro do Meio Ambiente**, em 20/05/2019, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0416058 e o código CRC 2AF812AE.

Processo nº 02000.000509/2019-04

SEI nº 0416058

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, Brasília/DF, CEP 70068-901 - <http://www.mma.gov.br/>,  
sepro@mma.gov.br, Telefone: (61)2028-1206



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
ASSESSORIA ESPECIAL DE CONTROLE INTERNO

**DESPACHO N° 26250/2019-MMA**

**Assunto: Contratos Firmados no Âmbito do Fundo Amazônia**

Visando atender demanda do Tribunal de Contas da União elencaremos abaixo as principais fragilidades identificadas pela equipe do Ministério do Meio Ambiente nos contratos firmados pelo BNDES no âmbito do Fundo Amazônia.

É importante ressaltar que algumas destas fragilidades foram levadas ao conhecimento do BNDES em reunião que ocorreu no dia 21/03/2019 e que contou com a presença do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, do então Ministro da Secretaria de Governo, General Santos Cruz, do então Presidente do BNDES, Joaquim Levy e do Diretor de Auditoria de Estatais da Controladoria-Geral da União, Tiago Lucas de Oliveira Aguiar.

**Número da Operação: 2.194.637**

- Quase totalidade dos recursos alocados no projeto R\$ 8.343.410,33 (85%) foram dispendidos em itens de custeio R\$ 611.494,33 (aluguel, energia, telefone, etc) e com pagamento de salário da equipe do Beneficiário R\$ 7.821.916,00 (equipe administrativa R\$ 1.273.648,00 e equipe técnica R\$ 6.548.268,00).
- Liberação de parcelas pelo BNDES sem que a parcela anterior estivesse aprovada por meio do respectivo Relatório de Acompanhamento. Ocorreu com a liberação da terceira, quarta e sexta parcelas.

**Número da Operação: 2.182.528**

- Liberação da segunda, terceira, quarta e quinta parcelas sem aprovação do Grupo de acompanhamento.
- Os valores verificados nos três relatórios de acompanhamento totalizaram R\$ 13.879.561,83, enquanto que o valor liberado para verificação foi de R\$ 16.000.000,00, então R\$ 2.123.438,17 ficou sem comprovação de Notas Fiscais e/ou recibos.

**Número da Operação: 2.350.729**

- Ocorreu a liberação da segunda parcela no valor de R\$ 1.308.803,18 no dia 17/07/2012, portanto anteriormente a elaboração do relatório de acompanhamento da primeira liberação emitido em 17/08/2012.
- Ocorreu a liberação da quarta parcela no valor de R\$ 746.577,06 no dia 13/12/2013, portanto anteriormente a aprovação da prestação de contas da terceira parcela que foi realizada por meio desse relatório emitido em 16/12/2013.
- Ocorreu a liberação da quinta parcela no valor de R\$ 826.665,57 no dia 23/06/2014, portanto anteriormente a aprovação da prestação de contas da quarta parcela que foi realizada por meio desse relatório emitido em 17/06/2014.
- Ocorreu a liberação da quinta última parcela no valor de R\$ 1.308.842,12 no dia 26/06/2014, portanto anteriormente a aprovação da prestação de contas da quinta parcela

que foi realizada por meio desse relatório emitido em 21/08/2015.

- O GAC não analisou os gastos efetuados com os recursos liberados na última parcela no valor de R\$ 1.308.842,12
- Não disponibilização da solicitação de liberação da última parcela de recursos.

#### Número da Operação: 4.067.384/0001

- R\$ 11.722.241,00 cerca de 62% do valor repassado destina-se a recursos humanos próprios 24% (4.515.146,20) e 38% para contratação de serviços (7.207.094,80).
- R\$ 1.783.985,89 cerca de 9,5% do valor repassado foi alocado como Reserva técnica para insumos necessários e não previstos e variação de preços dos itens relativos ao insumo. É importante ressaltar que o Tribunal de Contas da União determinou em vários Acórdãos para que fosse expurgado o item reserva técnica de planilhas de custos. Isso fica demonstrado no ACÓRDÃO N° 265/2010 – TCU-Plenário, de 24/02/2010, por meio do qual o Tribunal de Contas da União determinou a caixa Econômica Federal na Determinação 9.1.28 que: "Abstenha-se de prever valores a título de CSLL, IRPJ e reserva técnica no demonstrativo de formação de preço".
- Liberação pela equipe do BNDES da primeira parcela de recursos no valor de R\$ 1.715.879,11 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 e solicitado ao IBAM a devolução de R\$ 679.630,23 por serviços não prestados no Convênio nº 07/2004.
- É importante ressaltar também que o beneficiário permaneceu como inadimplente no SIAFI e no CEPIM de janeiro a outubro de 2013, sendo que esta inadimplência foi cancelada após o Beneficiário em 31/10/2013 ter devolvido em dinheiro a importância de R\$ 679.630,23. Ressalte-se em 04/10/2013 o BNDES repassou para o beneficiário R\$ 1.715.879,11. É importante ressaltar também que o beneficiário no dia 30/11/2013, encaminhou Ofício ao Ministério das Cidades informando que por estar no CEPIM estava atravessando grande crise financeira motivo pelo qual solicitava o parcelamento do débito.
- Aprovação da liberação da segunda parcela de recursos anteriormente a aprovação dos recursos liberados na primeira parcela no valor de R\$ 1.715.879,11.
- Liberação da grande maioria das parcelas (2º, 3º, 4º, 5º e 6º) sem a emissão do respectivo relatório de acompanhamento e sem a efetivação de visita técnica.
- Utilização para liberação dos recursos da segunda, da terceira, da quarta, da quinta e da sexta parcela do argumento do Beneficiário ter enviado cópia de 36 termos de adesão assinados.
- Não emissão pelo BNDES de nenhum documento atestando a prestação de contas da última parcela de recursos liberada no valor de R\$ 4.903.774,69.
- Não emissão pelo BNDES de documento atestando a prestação de contas final do projeto.
- Não emissão pelo BNDES do documento avaliando a efetividade do projeto.

#### Número da Operação: 2.235.487

- Percebe-se nos relatórios de acompanhamento emitidos pelo BNDES que o percentual de execução física do projeto é obtido segundo informações do Beneficiário e não do gotejamento da equipe do BNDES
- Observa-se que o BNDES teve que aditar o projeto em R\$ 1.530.208,00, recursos esses destinado 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, ficando assim demonstrado que o Beneficiário não dispunha de saúde financeira robusta para suportar os seus custos operacionais.

- Não houve emissão de nenhum documento emitido pelo BNDES aprovando a liberação da quarta parcela liberada em 26/09/2014 nos valores de R\$ 2.165.273,93 (subcrédito A) e R\$ 339.843,07 (subcrédito B).
- Não disponibilização até a presente data do Relatório de Avaliação de Resultado pelo Beneficiário que deveria ter sido enviado 60 dias após o término do prazo de utilização do projeto, que se deu em 18/02/2017.
- Não disponibilização até a presente data de relatórios de auditoria pendentes e da prestação de contas final a ser apresentada pelo Beneficiário. Esse fato nos leva a refletir se não deveria ser retido valores do projeto até que todos os documentos tenham sido disponibilizados pelo Beneficiário. Observa-se que já transcorreu mais de 24 meses e até hoje o projeto ainda continua com pendências a serem solucionadas.

#### **Número da Operação: 5.439.336.0001**

- Liberação da segunda parcela de recursos sem a verificação das despesas incorridas e dos produtos apresentados referentes a liberação anterior e também sem realização de visitas de acompanhamento
- Grande maioria dos custos do projeto referem-se a pagamentos de recursos humanos próprios e de terceiros, cerca de 84% ou seja, R\$ 10.168.116,00. Adicionando os custos administrativos de instalação e outras despesas administrativas encontramos R\$ 10.843.025,00, ou seja, 90% dos recursos repassados foram despendidos com pessoal e despesas administrativas.
- Valores superdimensionados para realização de capacitação. Foi previsto capacitar 152 técnicos por um custo total R\$ 1.682.300,00, o que nos leva a um custo per capita de R\$ 11.067,76 por técnico capacitado. Levando-se em consideração que o curso foi de 24 horas de duração, ou seja, 3 dias e que até a emissão da última nota de acompanhamento constava a informação que a execução física era de 86% significa que a execução financeira correspondente seria de R\$ 1.442.098,74. Como foram realizados 7 treinamentos de 3 dias, significa dizer que o custo de cada treinamento de 3 dias foi da ordem de R\$ 206.000,00. É importante ressaltar que a maioria dos cursos aplicados já estavam prontos pois haviam sido aplicados no projeto anterior que o Imazon celebrou com o Fundo Amazônia. O custo da hora aula que o Beneficiário recebeu pelos cursos foi de cerca de R\$ 8.583,00. A título de exemplificação a ENAP paga R\$ 170,00 por hora aula para instrutores que tenham doutorado.

#### **Número da Operação: 4.839.312.0001**

- Alto percentual 10,3 % (R\$ 1.701.400,00) para gerenciamento do Projeto;
- Liberação da segunda parcela de recursos anteriormente a aprovação da prestação de contas da primeira parcela.
- Não apresentação de Relatório de Desempenho e consequentemente não apresentação da prestação de contas da quinta parcela nos valores de R\$ 4.367.352,24.
- R\$ 8.936.936,50, de um total de R\$ 15.656.571,03 de recursos que foram repassados para o beneficiário, ou seja, cerca de 57% foram gastos com consultoria/prestação de serviços (R\$ 2.842.114,50), alocação de pessoal (4.348.449,00) e gestão do projeto (1.746.400,00).

#### **Número da Operação: 2.195.002.0001**

- Não disponibilização do instrumento que prorrogou a vigência do contrato, após sua vigência ter sido prorrogada para 14/05/2017. Costa informação no Terceiro Relatório de Acompanhamento de que a previsão de conclusão contratual era de 13/07/2018, embora o relatório seja de 21/08/2018.
- Custo da gestão do projeto muito elevado no valor de R\$ 6.152.306,00 corresponde a cerca de 24% do valor total do projeto que é de R\$ 25.482.194,00. É muito superior (mais que o dobro) ao valor dos recursos que serão repassados por pagamento por serviços ambientais aos agricultores que é de R\$ 2.810.00,00 e também muito superior ao valor destinado às compras de equipamentos e materiais e à contratação de serviços destinados à implementação das atividades produtivas que é de R\$ 4.360.682,37.
- O item de custo serviços técnicos representa 57% do valor do projeto, ou seja, R\$ 14.645.810,74.
- Liberação da segunda parcela de recursos no valor de R\$ 3.963.198,92 sem a aprovação da primeira parcela de recursos liberada no valor de R\$ 4.491.198,92 e sem a ocorrência de visitas de acompanhamento no projeto.
- Não disponibilização de nenhum documento emitido pelo BNDES aprovando a liberação da terceira e quarta parcelas de recursos. Deduz-se que não foi realizada nenhuma visita de acompanhamento e também não houve a verificação das prestações de contas da segunda e terceira parcelas para liberação da quarta parcela.
- Utilização dos rendimentos da aplicação financeira sem a anuência e aprovação da equipe do BNDES.
- Baixo percentual verificado pela equipe do BNDES na amostra dos pagamentos verificados pela equipe do BNDES (31% do total na Quarta Nota de Acompanhamento e de 42% do total no Segundo Relatório de Acompanhamento).
- Não disponibilização de Relatórios de Desempenho emitido pela Beneficiária e Ausência de prestação de contas da beneficiária após agosto de 2016, ou seja, não houve apresentação da prestação de contas da penúltima parcela no valor de R\$ 3.993.612,62 e da última parcela no valor de R\$ 626.677,58.
- Não disponibilização de nenhum documento emitido pelo BNDES referente a análise de prestação de contas após agosto de 2016, e também não identificação de nenhum documento emitido pelo BNDES cobrando a disponibilização das prestações de contas não identificadas.

#### **Número da Operação: 5.991.281.0001**

- 87% dos recursos alocados para o projeto, ou seja, R\$ R\$ 12.440.964,00 serão destinados a: Pagamento de funcionários do Beneficiário (R\$ 7.138.367,000 49,9%), Consultorias, prestação de serviços especializados e serviços de apoio (R\$ 3.793.222,00 26,5%) e Logística e despesas administrativas (R\$ 1.509.372,00) 10,5%).

#### **Número da Operação: 5697421.0001**

- Liberação da primeira parcela no valor de R\$ 1.497.760,00 em 29/08/2018, quando a Beneficiária constava como inadimplente no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas – CEPIIM, inadimplência no valor de R\$ 2.038.706,25.

#### **Número da Operação: 2.286.072.0001**

- Não verificação da existência dos equipamentos adquiridos com recursos do Fundo Amazônia.
- Lapso temporal entre o período de acompanhamento e emissão do Relatório de Desempenho, 18 meses na emissão do quinto relatório de desempenho e 12 meses ne

- emissão do sexto relatório de desempenho.
- Não disponibilização de nenhum documento aprovando a última liberação de recursos no valor de R\$ 7.764.760,02.
  - Não disponibilização do instrumento que prorrogou a vigência do contrato após 30/06/2017.
  - 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 estabelecido no item II desta Cláusula (30/06/2017), relatório de avaliação final de implantação do projeto mencionado na Cláusula Primeira
  - Não disponibilização de nenhum documento emitido pelo BNDES cobrando do Beneficiário o cumprimento da Cláusula quarta do contrato item XXXVII.

#### **Número da Operação: 2.419.791.0001**

- Não houve nenhuma visita durante a execução do projeto, apesar de que foram realizados 72 cursos técnicos, 68 cursos práticos e 50 eventos
- Os pagamentos estão grupados pela rubrica não permitindo, por exemplo, quantificar pagamento de pessoal. Pagamentos sem identificação do beneficiário.
- Parcelas liberadas sem o correspondente relatório de acompanhamento.

#### **Número da Operação: 2.258.088**

- A planilha de custos apresentada não é detalhada apresentando custos globais em cada área (itens genéricos tais como Serviços Especiais, outros custos recorrentes, bens, etc), dificultando análise real dos custos do projeto
- Parcelas liberadas sem o correspondente relatório de acompanhamento.

#### **Número da Operação: 5.240.921.0001**

- Valores dos cursos, consultorias e assessorias estão agrupados, não sendo possível identificar cada entidade/participante.
- Sem relação individual de pagamento (nominal) assim como a dos participantes dos cursos.
- Não identifica nem percentual de notas fiscais e nem montante auditado.
- Pagamento de consultorias técnicas, assessorias e custos dos cursos estão generalizados nos documentos.

#### **Número da Operação: 5.106.877.0001**

- Não foi possível identificar nenhuma contratação de consultoria.
- Não foi possível identificar nenhum beneficiário de pagamento
- Horas de voo sem identificação dos planos de voo e empresa contratada.
- Não foi possível identificar nenhum participante dos eventos descritos (intercâmbios, fóruns, encontros, oficinas, etc)
- Projeto demonstra ações quase que totalmente atinentes à esfera de atuação FUNAI e poucos em relação ao Meio Ambiente.

#### **Número da Operação: 4.662.289.0001**

- Valores dos cursos, equipamentos adquiridos e instalações construídas foram citadas genericamente sem condições quantificação do material adquirido e do pessoal qualificado.

- Sem relação individual de pagamentos (nominal)
- Não identifica nem percentual de notas fiscais e nem montante auditado.

**Número da Operação: 4.662.356.0001**

- Não foi identificado nenhuma visita de acompanhamento ao projeto
- Não foi visualizada relação de pagamentos nominais dos contratados, tanto pessoa física quanto jurídica.
- Na atividade 06 citam 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

**Número da Operação: 4.663.721.0001**

- Não foi identificado nenhuma visita de acompanhamento ao projeto por parte do BNDES
- Somente um relatório de acompanhamento e uma nota de acompanhamento.
- Nenhuma relação de pagamentos (pessoal e empresas contratadas) e nem de participantes nos eventos (oficinas, reuniões, módulos de formações)
- Falta relatório de avaliação de resultados

Atenciosamente,

**MARCOS DE MESQUITA FILHO**

**Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno**

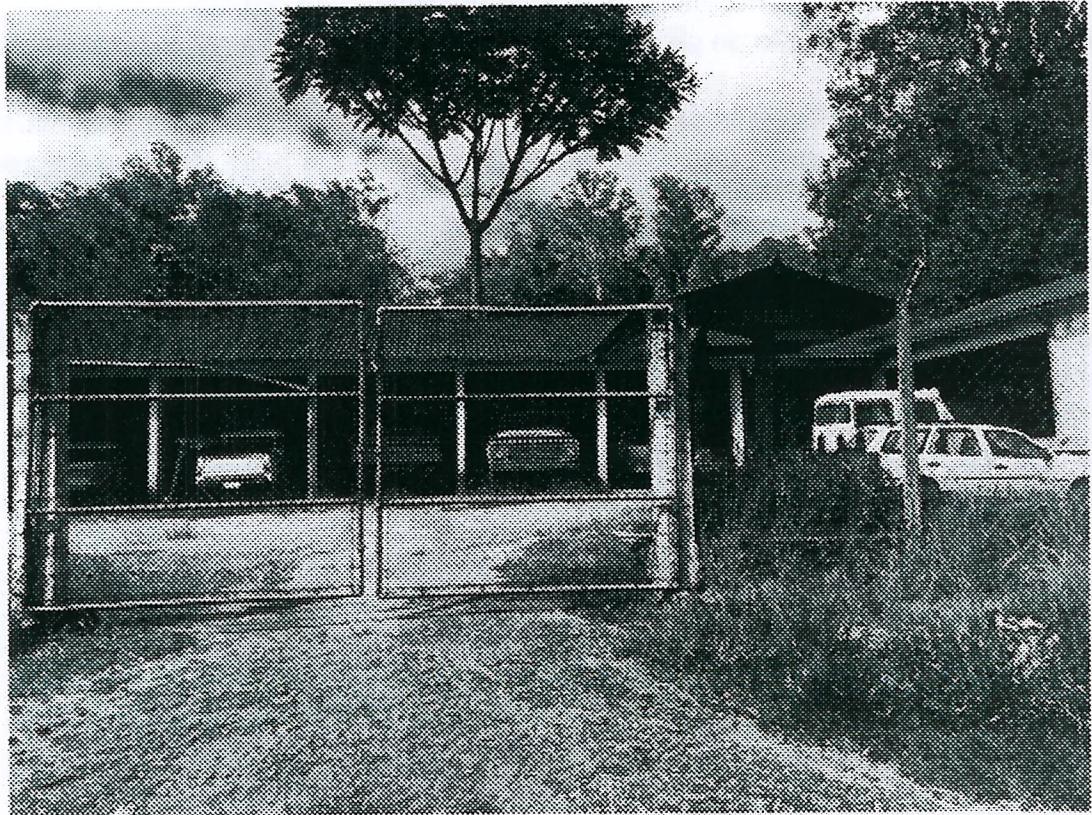


Documento assinado eletronicamente por **Marcos de Mesquita Filho, Chefe de Assessoria**, em 10/07/2019, às 09:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

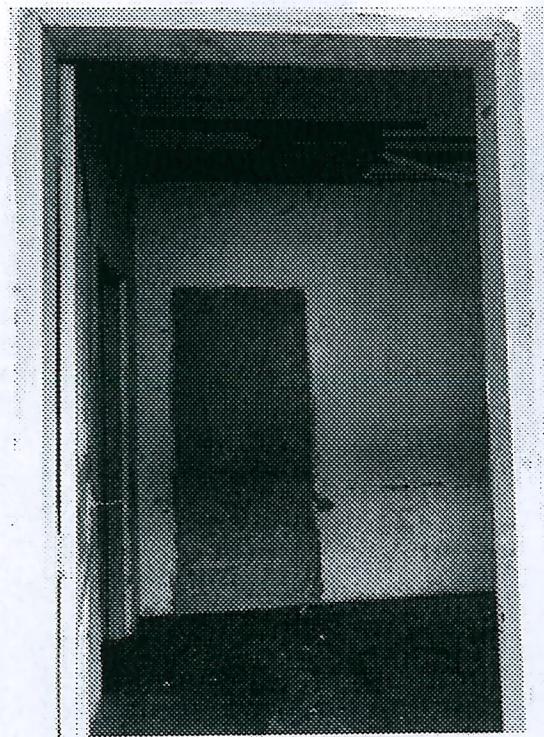
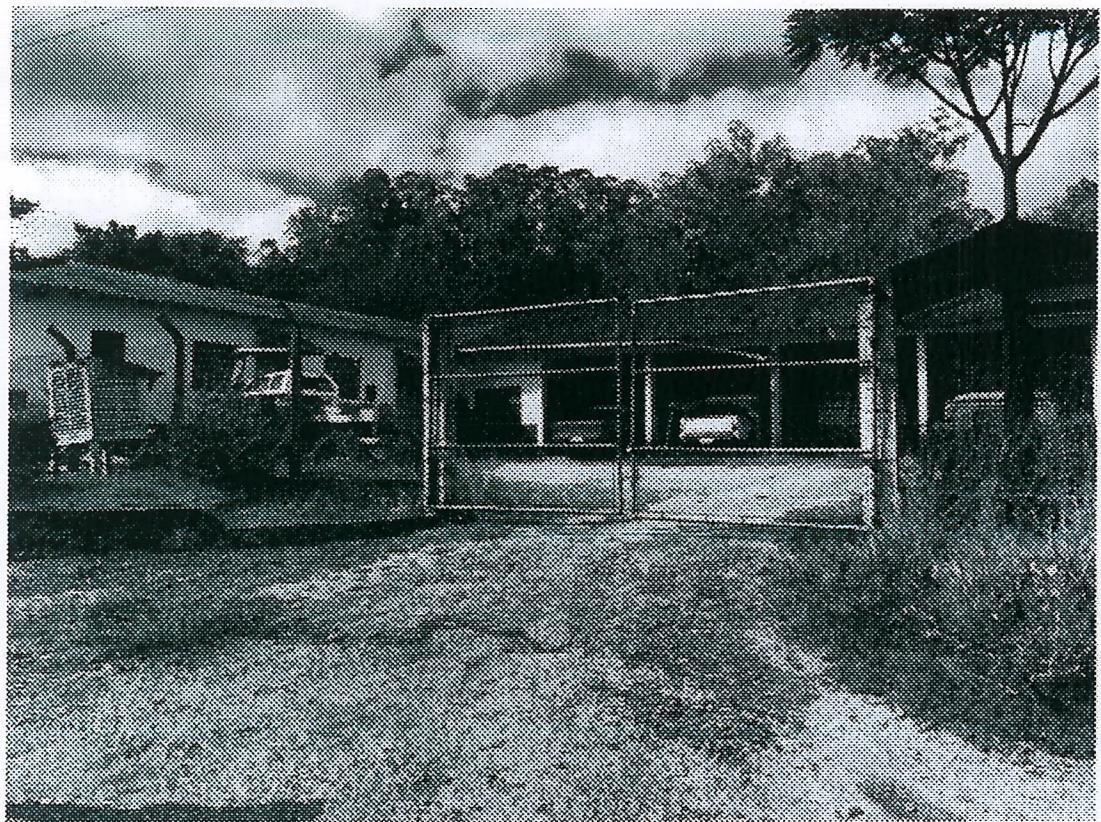


A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0440378 e o código CRC 7BE10C97.

## ICMBIO – FLONA CAPÃO BONITO



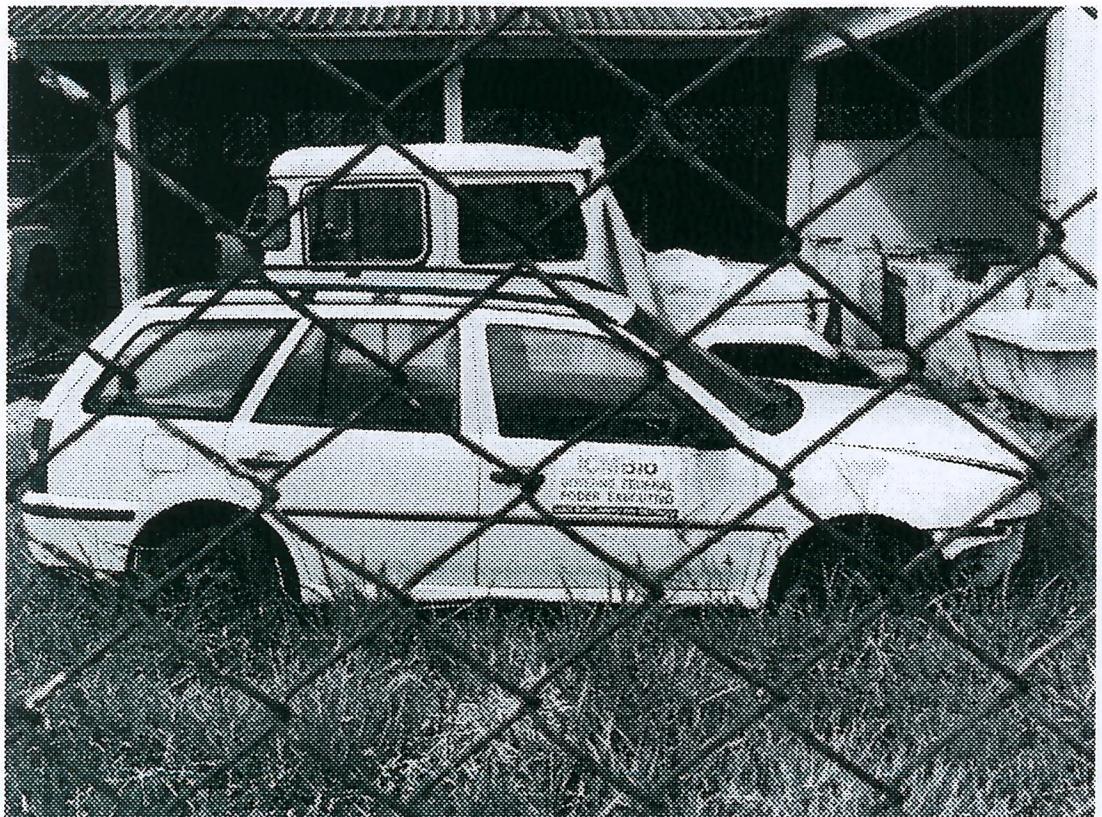
## ICMBIO – FLONA CAPÃO BONITO



## ICMBIO – FLONA CAPÃO BONITO



## ICMBIO – FLONA CAPÃO BONITO



## ICMBIO – FLONA CAPÃO BONITO



## ICMBIO – FLONA CAPÃO BONITO



Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 62687670.

## ICMBIO – FLONA CAPÃO BONITO



## ICMBIO – FLONA CAPÃO BONITO



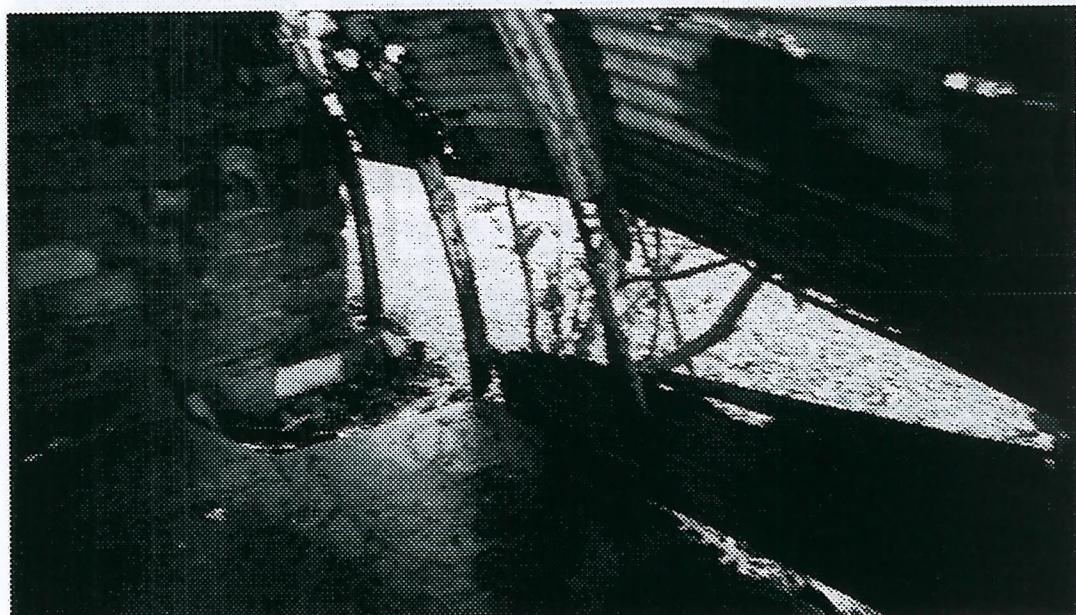
## ICMBIO – Parna Lençóis Maranhenses



## ICMBIO – PARNA LENÇÓIS MARANHENSES



## ICMBIO - FERNANDO DE NORONHA



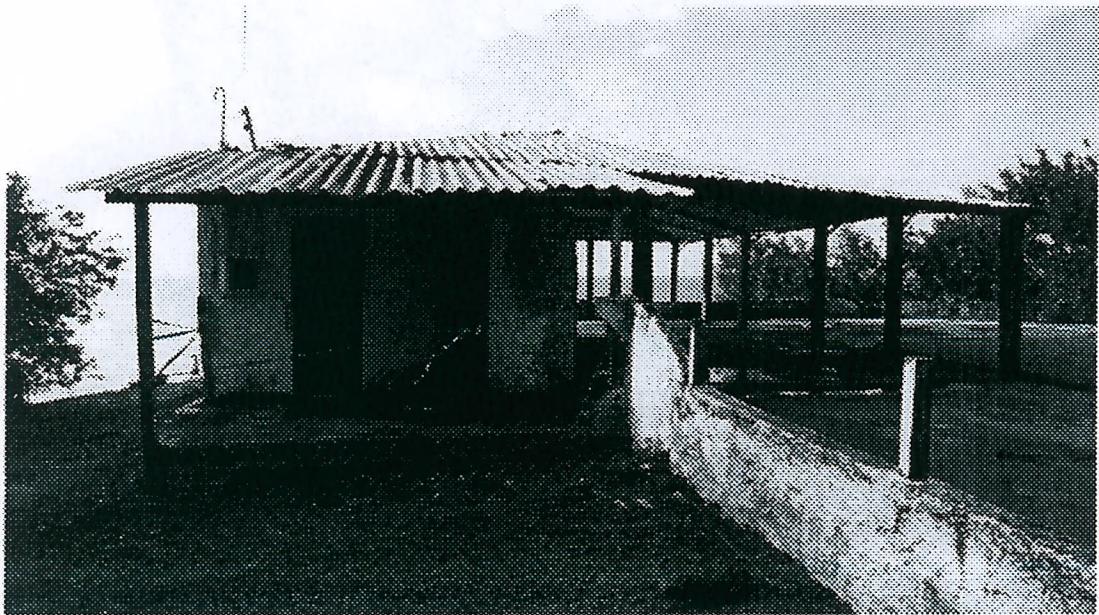
## ICMBIO - FERNANDO DE NORONHA



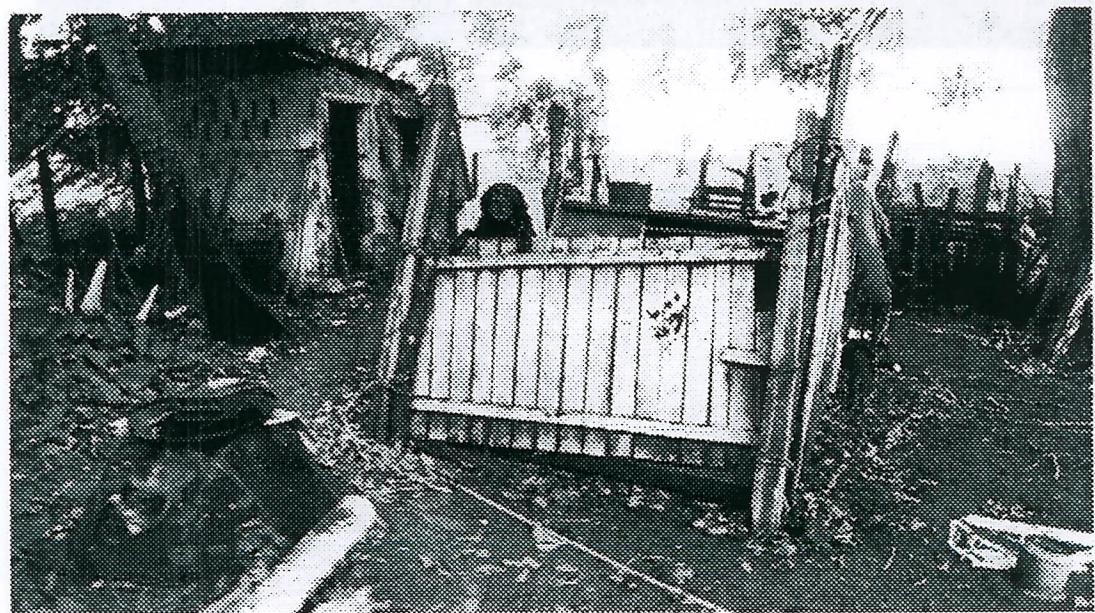
## ICMBIO - FERNANDO DE NORONHA



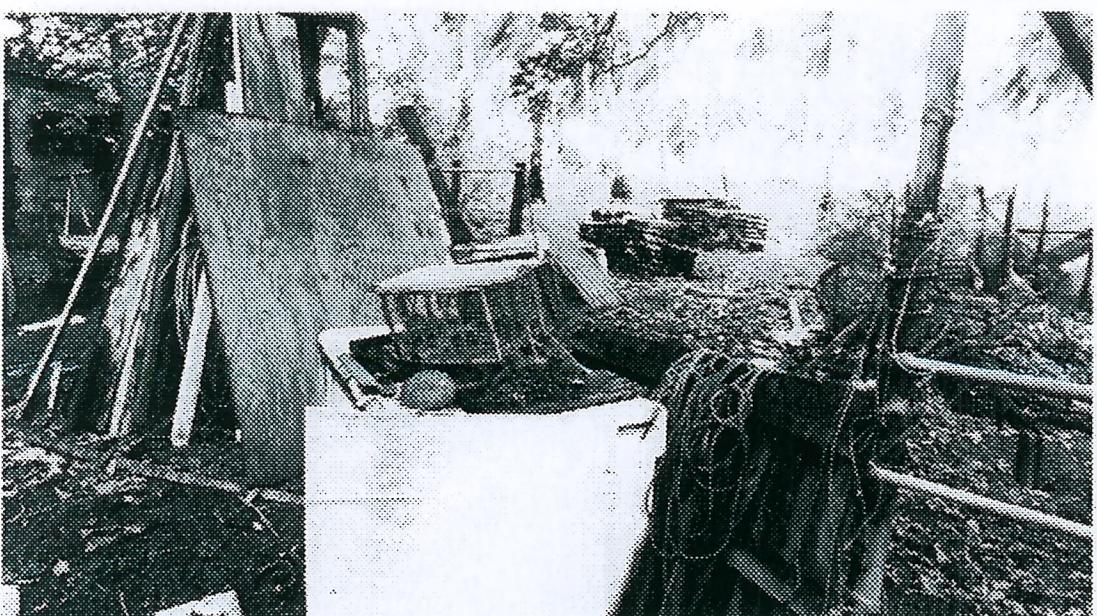
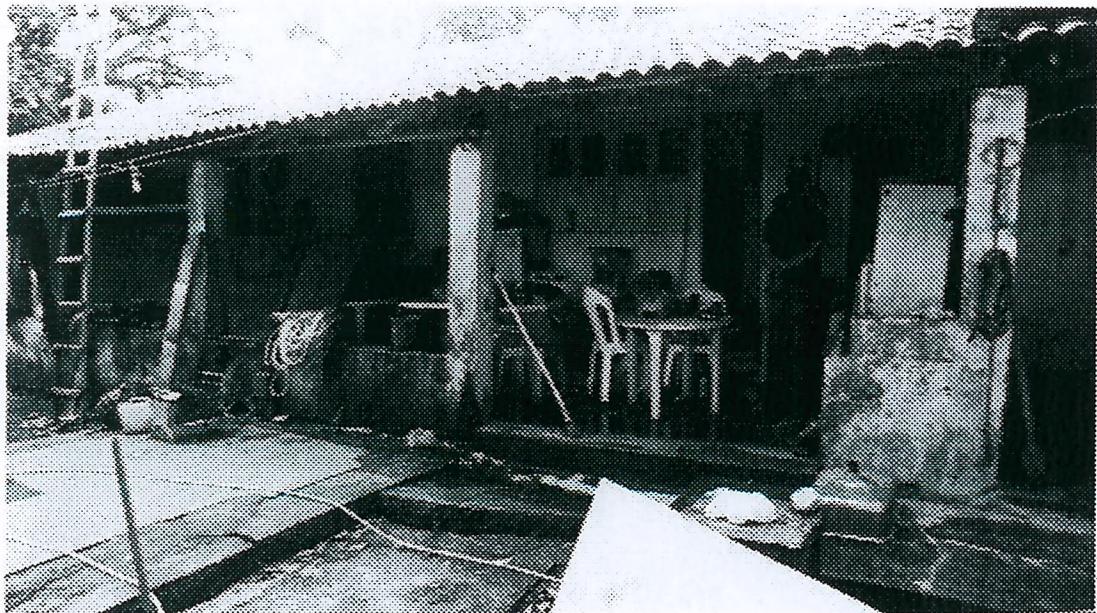
## ICMBIO - FERNANDO DE NORONHA



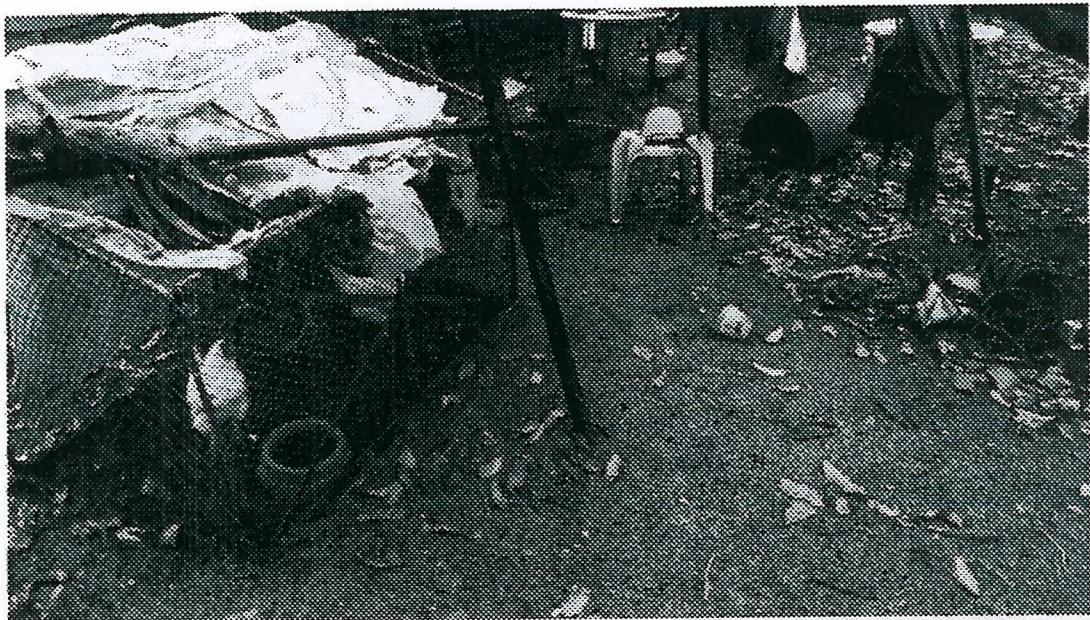
## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



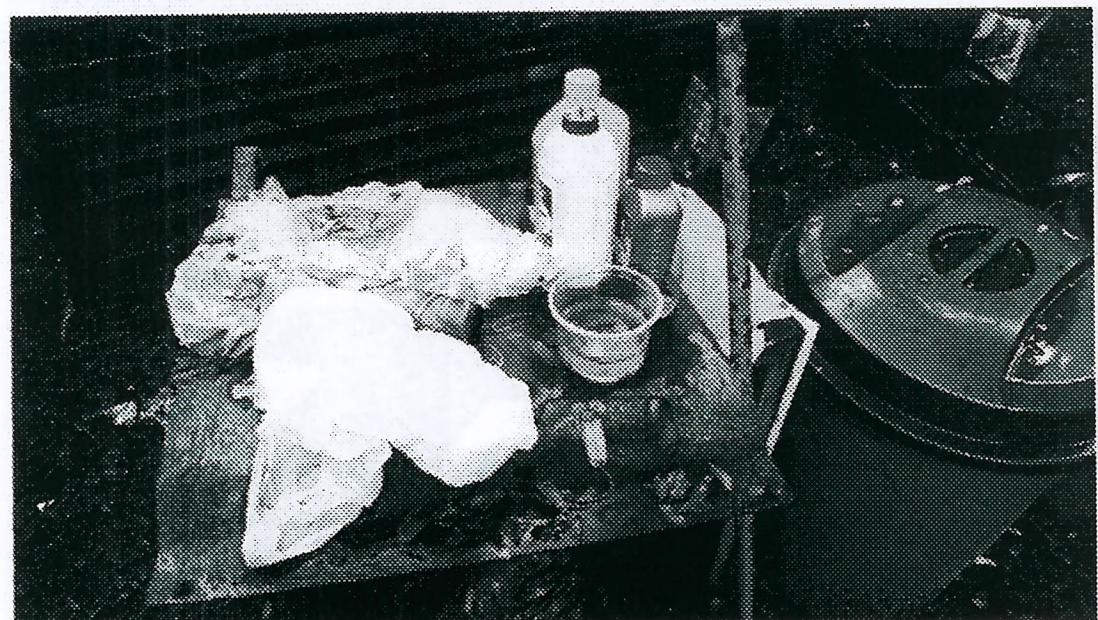
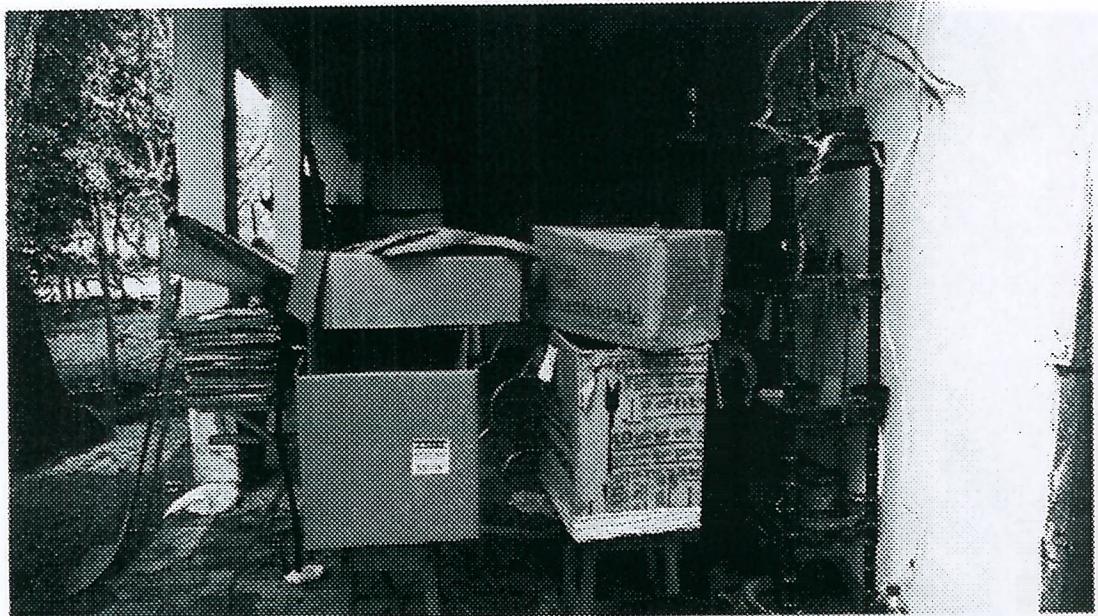
## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



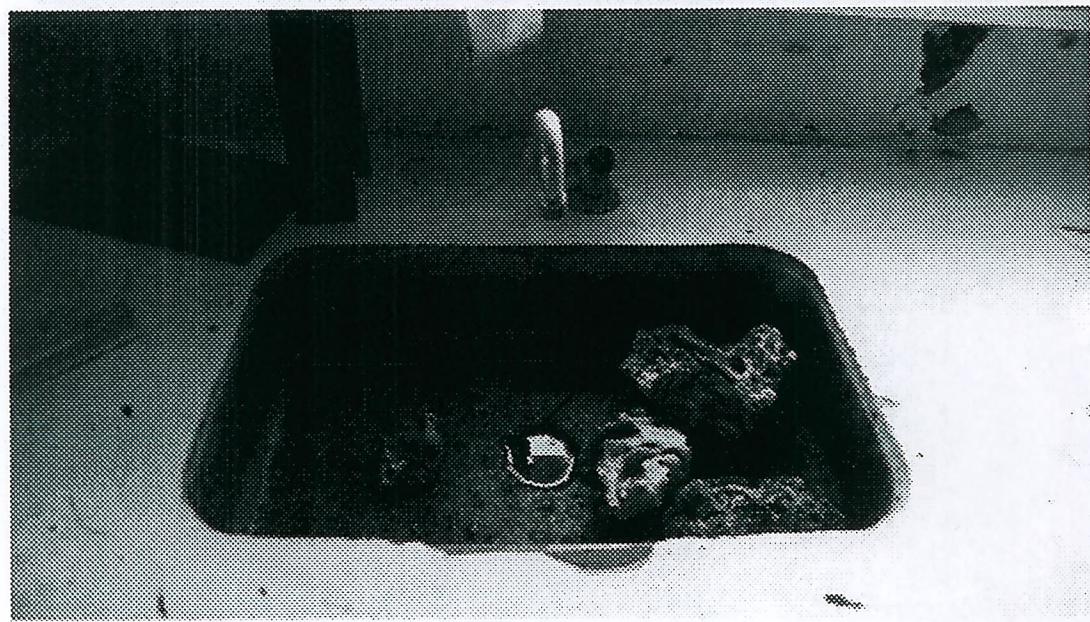
## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



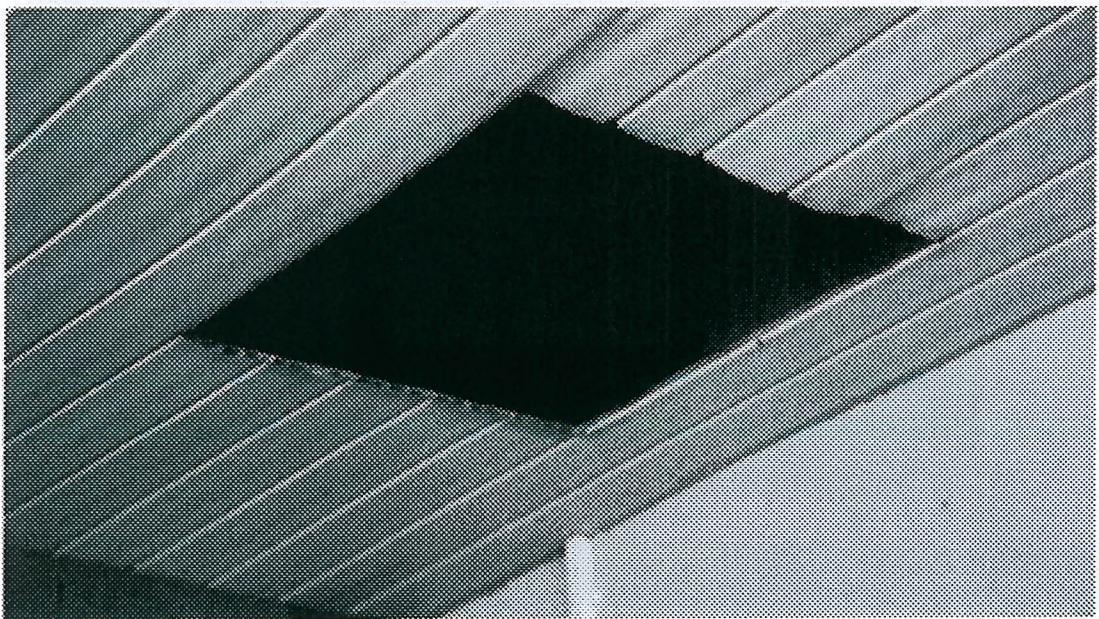
## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



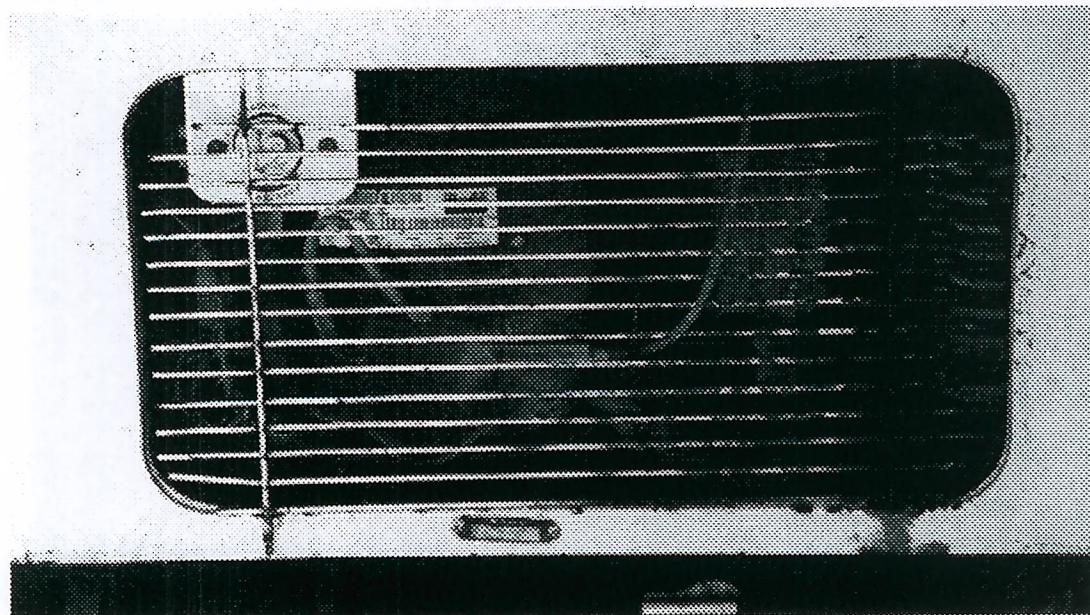
## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



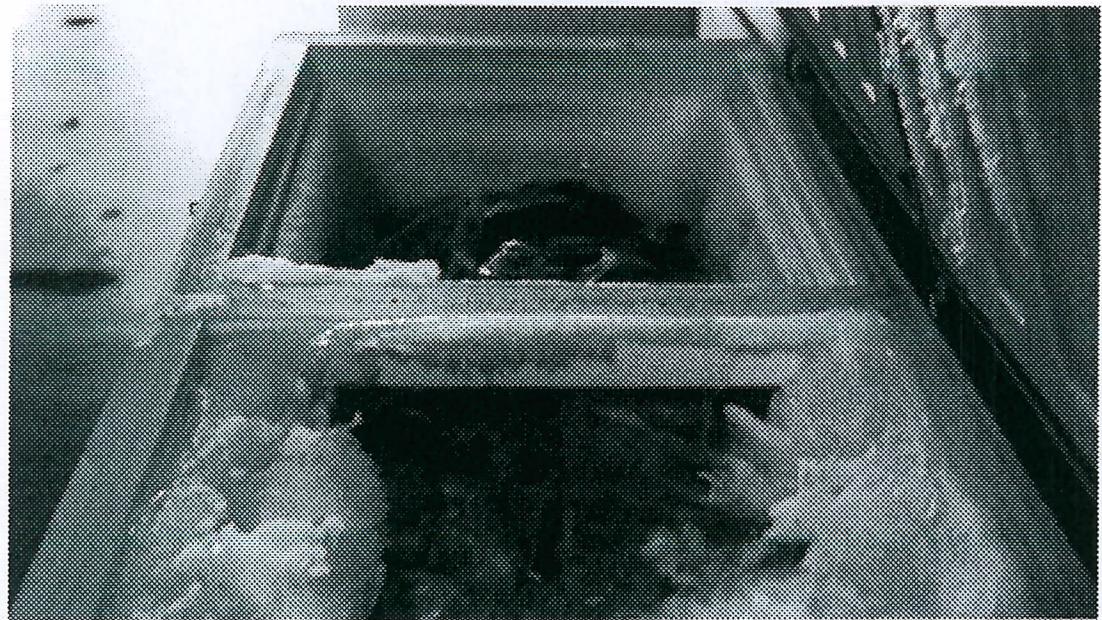
## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



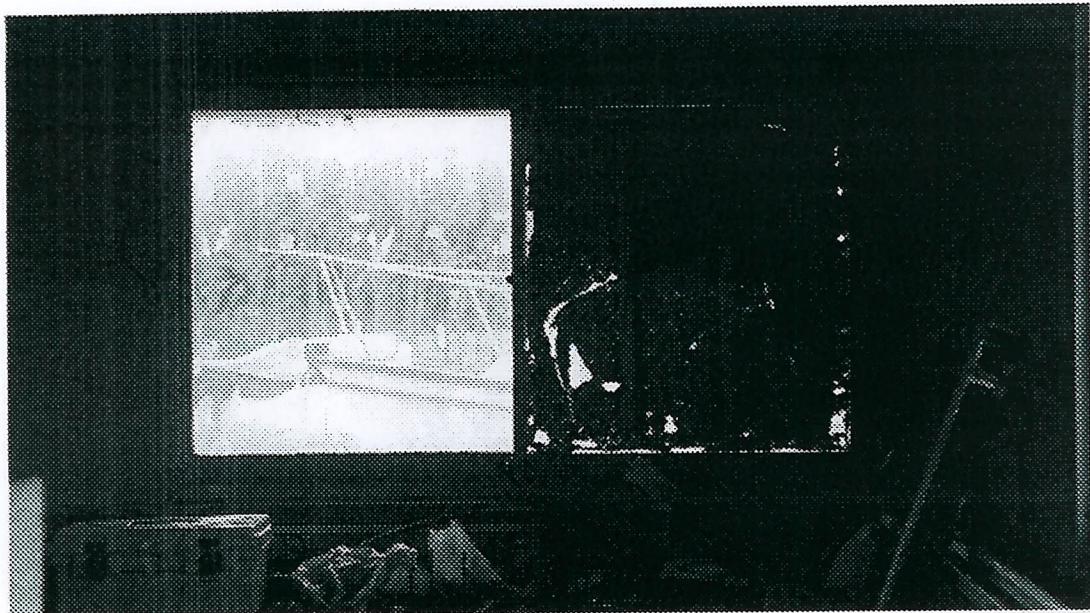
## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



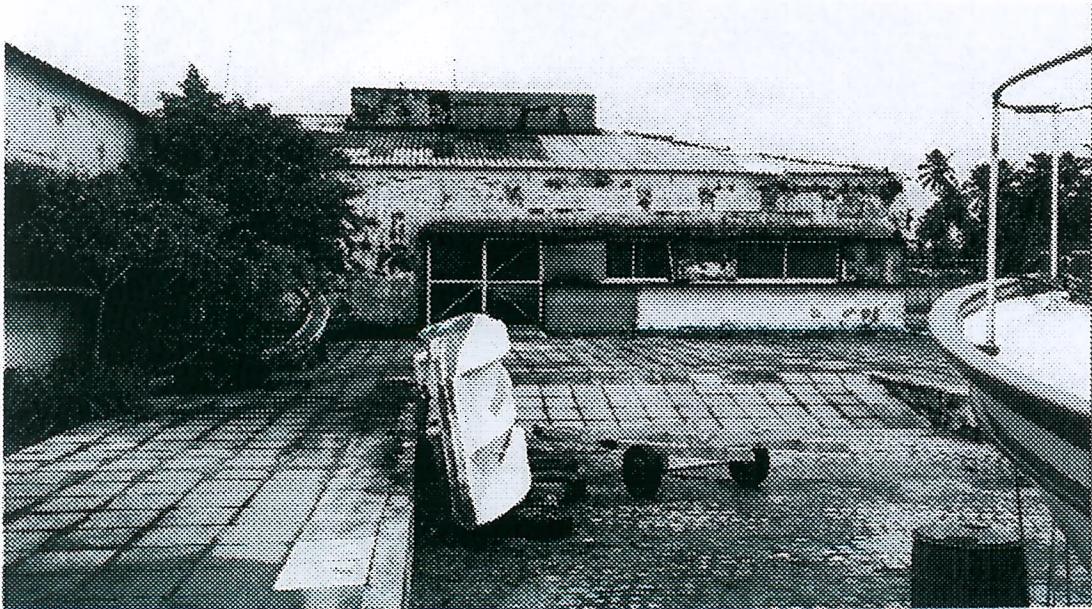
## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



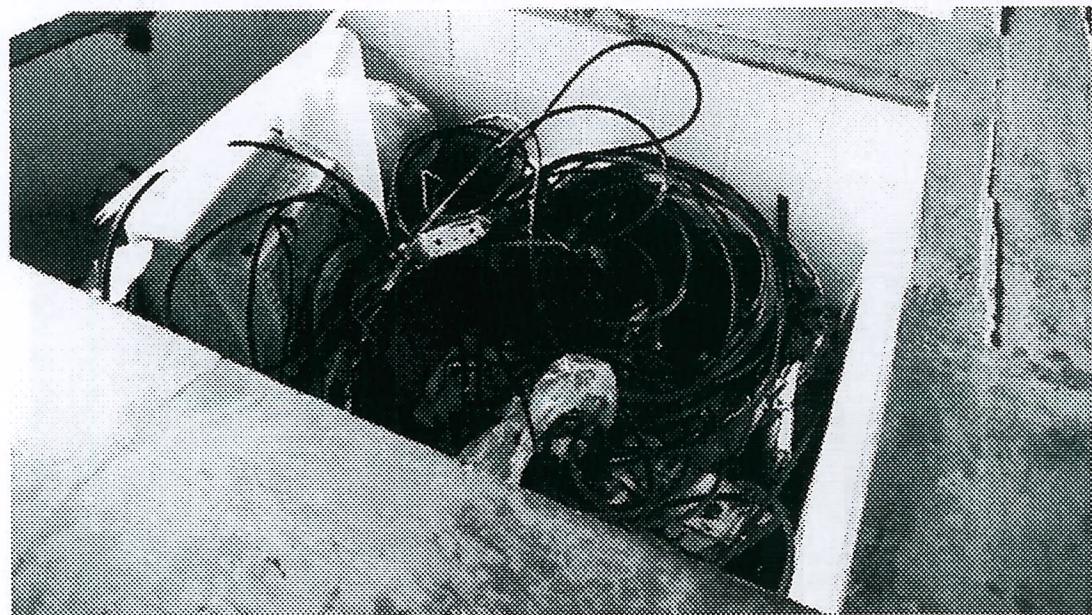
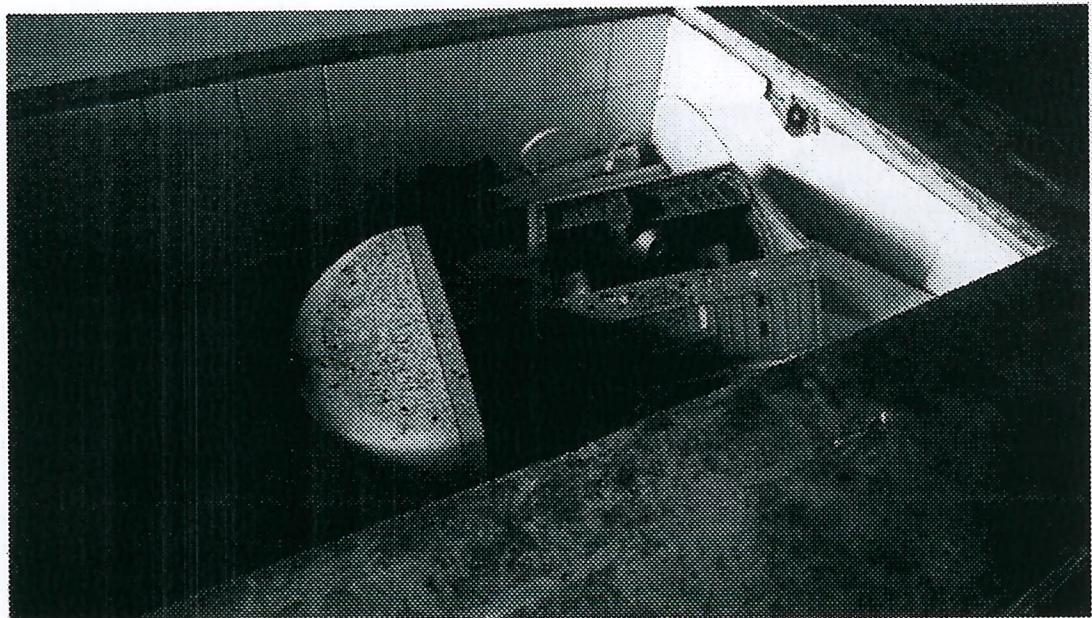
## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



## ICMBIO – APA COSTA DOS CORAIS



