

TC 018.242/2017-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Entidades: Fundo Amazônia e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES)

Solicitante: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito FUNAI-INCRA 2 – Câmara dos Deputados, Exmº Sr. Deputado Federal Alceu Moreira

Proposta: preliminar

INTRODUÇÃO

Trata-se do Ofício 502 (peça 1), de 27/6/2017, por meio do qual o Exmº Sr. Deputado Federal Alceu Moreira, presidente da CPI-FUNAI-INCRA 2 da Câmara dos Deputados, encaminha o relatório final aprovado no final de maio pela 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).

2. O documento encaminhado como proposição aprovada (peça 2), de autoria do Deputado Federal Nilson Leitão (Relator da CPI), trata de requerimento s/n solicitando ao TCU a realização de auditoria e perícia no Fundo Amazônia.

3. Por meio de despacho datado de 6/7/2017, o Presidente do TCU encaminhou os autos à Segecex “para adoção das providências pertinentes, com a devida **absoluta prioridade** que o caso requer” (peça 3).

4. Em despacho de 10/7/2017 (peça 5), o Secretário-Geral Adjunto de Controle Externo encaminhou o processo à SecexEstatais, via Cogef, para exame e adoção das providências pertinentes, observadas as recomendações estabelecidas na Resolução TCU 215/2008.

5. Consta dos autos à peça 6 e-mail da SecexEstatais dirigido ao BNDES em 2/8/2017 solicitando “confirmação de que não há qualquer dinheiro público brasileiro sendo administrado no aludido Fundo, incluído aí recursos do próprio Banco”, sendo a questão “fundamental para o posicionamento sobre as próximas providências a serem realizadas, solicitando, ainda, detalhamento sobre o valor naquela data existente no fundo e a origem do dinheiro”.

HISTÓRICO

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

7. De acordo com o art. 1º do Decreto 6.527/2008, o Fundo Amazônia constitui na verdade uma conta específica criada para o recebimento das doações, não tendo, portanto, a natureza de um “Fundo”.

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

Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas.

9. O Fundo Amazônia conta com um Comitê Orientador (COFA), que tem por atribuições estabelecer diretrizes e critérios de aplicação dos recursos e zelar pela fidelidade das iniciativas do Fundo ao Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e à Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+). O Fundo conta também com um Comitê Técnico (CTFA) cuja atribuição é atestar as Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento (ED) calculadas pelo Ministério do Meio Ambiente.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. O art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008 e o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, quando por esta aprovado, para solicitar a realização de fiscalização a este Tribunal.

11. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

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

- a) contratos celebrados entre o BNDES e os doadores do Fundo Amazônia – governos da Noruega e da Alemanha (com banco estatal KfW) e Petrobras – e nos termos aditivos subsequentes, quando houver;
- b) contratos celebrados entre o BNDES e organizações não governamentais (ONGs) e outras entidades do chamado Terceiro Setor e nos termos aditivos subsequentes, quando houver;
- c) revisão nas auditorias contábeis (aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais) e nas auditorias de cumprimento desde a criação do Fundo Amazônia, no ano de 2008;
- d) aspectos relacionados à economia, eficiência e eficácia na gestão de recursos, incluindo a verificação da execução física e financeira do projeto, mediante visita aos locais das ações, nos projetos executados ou em execução com recursos do Fundo Amazônia por ONGs e outras entidades do chamado Terceiro Setor, em especial os que incidam sobre terras indígenas, considerando, particularmente:
 - d.1) os planos de trabalho (ou documento equivalente) de cada projeto apresentado antes de iniciar a respectiva execução, contendo, pelo menos, a programação física e financeira;
 - d.2) os relatórios relativos a cada projeto, contendo, pelo menos:
 - d.2.1) a relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso, e respectivos comprovantes indicando os valores pagos e as pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF/CNPJ, bancos, agências e contas;
 - d.2.2) a relação nominal de treinados ou capacitados, quando for o caso, e respectivos comprovantes indicando os valores pagos e as pessoas físicas

ou jurídicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF/CNPJ, bancos, agências e contas;

- d.2.3) a relação dos serviços prestados, quando for o caso, e respectivos comprovantes, indicando os valores pagos e as pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF/CNPJ, bancos, agências e contas;
 - d.2.4) a relação dos pagamentos efetuados (a título de remuneração, diárias etc.) às pessoas físicas vinculadas às entidades encarregadas da execução de cada projeto, quando for o caso, e respectivos comprovantes indicando os valores pagos e as pessoas físicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF, bancos, agências e contas;
 - d.2.5) os servidor(es) do BNDES responsável(is) pelo acompanhamento e fiscalização “*in locum*” de cada projeto em execução e dos servidores que, para os projetos já concluídos, atestaram o seu respectivo cumprimento integral.
- e) avaliação se a atuação do BNDES na área ambiental e, escudado nesse tema, por extensão, em terras indígenas, é regular ou constitui desvio de finalidade em relação às atribuições que lhe são conferidas por lei; e
 - f) avaliação se o Fundo Amazônia foi legalmente criado, haja vista que:
 - f.1) não houve autorização legislativa (art. 167, IX da CF), que é norma especial e se sobrepõe ao art. 84, VI, “a” da Carta Magna, que é a norma geral invocada no preâmbulo do Decreto nº 6.527/2008 que teria dado poderes ao Presidente da República para editá-lo (“pelo princípio da especialidade, a norma especial afasta a incidência da norma geral”);
 - f.2) além de não ter havido a autorização legislativa, o próprio Decreto nº 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 nº 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 nº 4.418, de 11/10/2002, que não atribui competência para tanto, ou seja, para criar fundos contábeis.

13. Em resposta à diligência formulada por e-mail pela SecexEstatais, o BNDES emitiu, em 4/8/2017, a Nota Técnica AGS/DEFAM 57/2017 informando (peça 7):

13.1. O BNDES/Fundo Amazônia captou recursos de três doadores: (i) Governo da Noruega; (ii) República Federativa da Alemanha, através do banco de desenvolvimento KfW, e (iii) Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

13.2. O montante captado pelo Fundo Amazônia até 30/6/2017 é de R\$ 2.850.486.456,38, sendo R\$ 2.775.082.559,17 da Noruega (97,4%), R\$ 60.697.500,00 do KfW (2,1%) e R\$ 14.706.397,21 da Petrobras (0,5%). Até esta data, são apoiados pelo fundo 89 projetos, no valor de R\$ 1.431.464.941,88, dos quais R\$ 743.248.530,40 foram desembolsados (posição de 30/6/2017).

13.3. As transações contábeis e financeiras relativas ao Fundo Amazônia são registradas e reportadas conforme a legislação vigente e os princípios e as normas promulgados pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). O balanço patrimonial do Fundo Amazônia em 31/12/2016 e a

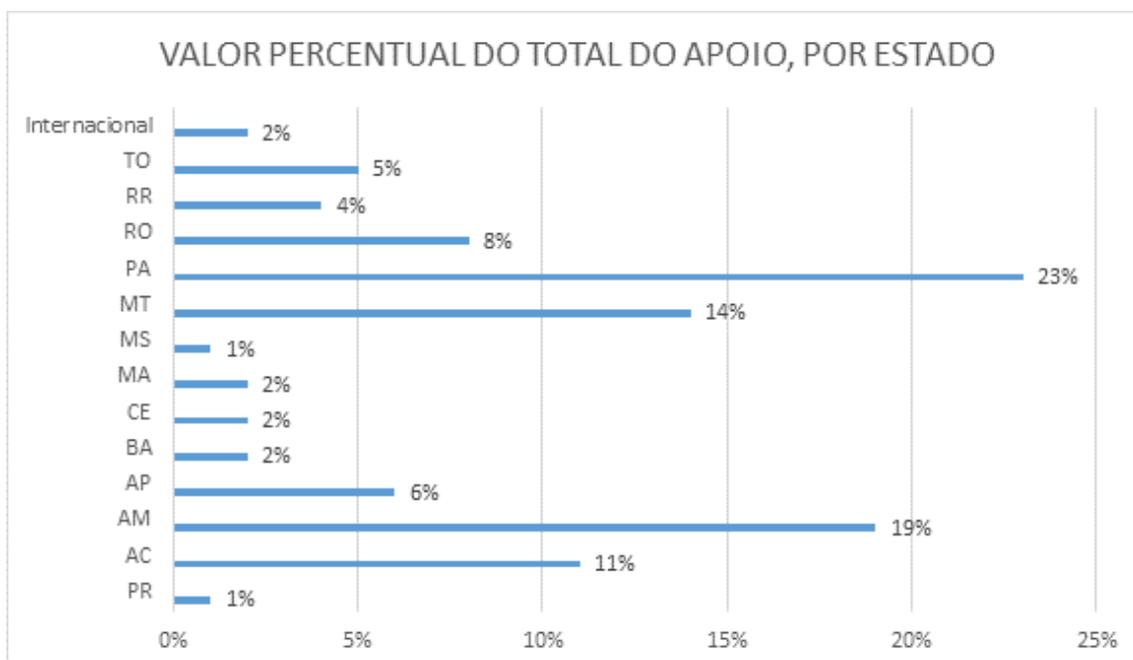
demonstração do resultado do exercício de 2016 podem ser conferidos no seu relatório de atividades do ano de 2016 publicado na internet (página 44). Nesse mesmo relatório de atividade pode também ser conferido o relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras do Fundo Amazônia (página 142).

13.4. O BNDES segrega, em conformidade com o estabelecido no Decreto 6.527/2008, a importância equivalente a três por cento do valor das doações recebidas pelo Fundo Amazônia para a cobertura de seus custos operacionais e das despesas relacionadas a esse fundo. Em 30/6/2017, o Fundo Amazônia dispunha de R\$ 75,2 milhões para esse custeio. O montante disponível para desembolsos a projetos apoiados está aplicado nos fundos de investimentos Gaia I e Gaia II, geridos pelo Banco do Brasil.

13.5. No fundo Gaia I são aplicados recursos oriundos dos doadores estrangeiros, enquanto no fundo Gaia II são aplicados exclusivamente os recursos oriundos das doações feitas pela Petrobras. Até a presente data todas as liberações/dembolsos de recursos do Fundo Amazônia aos projetos apoiados foram feitas com recursos do fundo Gaia I, isto é, com recursos recebidos da Noruega e da Alemanha.

13.6. Conforme Memo AF/DECRI 024/2017, de 4/8/2017, mencionado na comunicação de peça 7, em 30/6/2017 o saldo do fundo Gaia I, incluindo rendimentos, era de R\$ 2.950.653.902,81, enquanto o saldo do fundo Gaia II, mais rendimentos, era de R\$ 15.438.729,57. Na mesma comunicação de peça 7, registra o BNDES que não aportou recurso próprio nenhum no desembolso a projetos financiados pelo Fundo Amazônia.

14. Quanto à evolução anual da carteira do Fundo Amazônia, a tabela a seguir, extraída do seu Relatório de Atividades 2016 (vide http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/Relatorio_Anuar/Rafa_2016_portugues_site.pdf), expõe o valor percentual do total do apoio, por Estado:



15. O solicitado pelo Deputado Nilson Leitão aponta, pelos seguintes aspectos, a necessidade de auditoria na modalidade conformidade:

15.1. Extraíu-se do site www.fundoamazonia.gov.br folder informativo sobre (i) a gestão do Fundo, focando a sua governança e envolvendo seus três órgãos principais (o Comitê Orientador, o

Comitê Técnico e o Gestor do Fundo), (ii) a contratação de auditoria externa uma vez por ano e (iii) a Gestão Operacional, que encampa o Apoio a Projetos e Gestão Financeira.

15.2. Com foco na governança do fundo e em sua gestão operacional, podem-se avaliar aspectos relacionados aos contratos celebrados entre o BNDES e os doadores do Fundo Amazônia (alínea a do subitem 12) e entre o BNDES e organizações não governamentais (alínea b do subitem 12), incluindo a verificação da execução física e financeira de três projetos selecionados (dois no estado do Pará e um no estado do Mato Grosso), mediante visita aos locais das ações, em projetos executados ou em execução com recursos do Fundo Amazônia por entidades do terceiro setor.

15.3. Avaliação da natureza jurídica do Fundo Amazônia, considerando que há insegurança jurídica, uma vez que não se tem notícia de ato de criação do fundo.

16. Ponderando os critérios da materialidade e risco, os projetos abaixo descritos foram selecionados como escopo da fiscalização.

Tabela 1. Projetos selecionados para fiscalização *in loco*

Estado	Responsável e Projeto	Natureza Jurídica do Proponente	Valor do Projeto (R\$)	Valor Solicitado (R\$)	Operação no BNDES
Pará	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – Fase <i>Fundo Dema</i>	Terceiro Setor	9.647.000,00	9.347.000,00	Contratada
	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – Ipam <i>Assentamentos Sustentáveis na Amazônia</i>	Terceiro Setor	25.482.000,00	24.939.000,00	Contratada
Mato Grosso	Instituto Ouro Verde <i>Sementes do Portal Fase II</i>	Terceiro Setor	16.086.000,00	16.086.000,00	Contratada

17. O volume de recursos geridos, que alcança quase 3 bilhões de reais, reforça a necessidade de aferir o sistema de governança do Fundo, bem como a sua gestão operacional, considerando que a aprovação de projetos de elevada materialidade compete ao BNDES.

18. Outro aspecto que recomenda uma fiscalização é a ausência de trabalho específico no Fundo Amazônia, uma vez que temas transversais foram objeto de trabalho por este TCU, a exemplo do Acórdão 1909/2017-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto André de Carvalho (Avaliação do PPCDAm), o Acórdão 557/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (Visão Geral sobre a Função Gestão Ambiental), e o Acórdão 3101/2013-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira (Auditoria Operacional sobre Governança das Unidades de Conservação do Bioma Amazônia).

19. Esta unidade técnica formula então nos seguintes termos proposta de fiscalização destinada ao atendimento da presente SCN por meio da verificação da governança, da gestão operacional e do marco legal do Fundo da Amazônia, na modalidade conformidade, com a estimativa de utilização de HDF (Homens-Dia Fiscalização), bem como de seu custo:

19.1. Objetivo: verificar a conformidade na gestão dos recursos pelo BNDES, com foco na governança, gestão operacional e marco legal do Fundo Amazônia.

19.2. Entidade a ser auditada: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

19.3. HDF e custos envolvidos: a fiscalização deverá contar com dois auditores da Secex/PA em todas as fases da auditoria. O cálculo considera os dias úteis de cada fase, multiplicado pelo número de auditores envolvidos.

- Planejamento: 20 HDF
- Execução: 40 HDF (10 dias no BNDES, no Rio de Janeiro, 5 dias de execução física e financeira dos projetos no Pará e 5 dias no Mato Grosso)
- Relatório: 30 HDF
 - Diárias na fase de execução: R\$ 375,00 x 47 = R\$ 17.625,00
 - Adicional de Embarque: R\$ 300,00 x 6 = R\$ 1.800,00
- Início Previsto: Janeiro/2018

19.4. O Cronograma da auditoria proposto está sintetizado na tabela a seguir.

Tabela 2. Cronograma da fiscalização

Fase	Período	Dias úteis
Planejamento	22/1/2018 a 2/2/2018	10
Execução	19/2/2018 a 16/3/2018	20
Relatório	19/3/2018 a 10/4/2018	15

CONCLUSÃO

20. Conforme descrito na seção “Exame Técnico”, o Fundo Amazônia, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), é no presente processo objeto de pedido de fiscalização do relator da CPI da FUNAI/INCRA 2, Deputado Nilson Leitão, que elenca em sua solicitação seis tópicos a ensejar ação de controle por intermédio do TCU.

21. O exame de admissibilidade, nos termos previstos no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008 e no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, destaca a legitimidade do presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara, recomendando o conhecimento desta Solicitação do Congresso Nacional.

22. Com vistas ao saneamento das questões tratadas na mesma seção “Exame Técnico”, considera-se necessária, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, a realização de auditoria de conformidade com vistas a verificar a conformidade na gestão dos recursos pelo BNDES, com foco na governança, na gestão operacional e no marco legal do Fundo Amazônia.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional à consideração superior, propondo ao relator, Excelentíssimo Senhor Ministro Vital do Rêgo, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo das Unidades nos Estados (COESTADOS), nos termos do art. 14 da Resolução TCU 215/2008:

a) **conhecer** da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

b) **autorizar** a realização de auditoria de conformidade, nos termos do art. 38, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 239, I, do Regimento Interno do TCU, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entidade gestora do Fundo Amazônia, com o objetivo de verificar a conformidade na gestão dos recursos, com foco na governança, na gestão operacional e no marco legal do Fundo Amazônia;

c) **dar ciência** da decisão ao Exmº Sr. Deputado Federal Alceu Moreira, informando-lhe que, tão logo concluído o trabalho de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

Secex-PA (2ª DT), 27 de setembro de 2017.

(Assinado eletronicamente)
MARCELO JOSÉ CRUZ PAIVA
AUFC 3615-3