

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 018.242/2017-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

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

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

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

RELATÓRIO

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

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

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

I. Introdução

I.1. Deliberação que originou o trabalho

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

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

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

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

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

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

1.2. Visão geral do objeto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

1.3. Objetivo e questões de auditoria

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

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

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

dos compromissos previstos?

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

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

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

I.4. Metodologia utilizada

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

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

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

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

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

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

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

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

9.6. restituir os autos à Secex/PA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

35. Posteriormente houve deslocamento da equipe para verificação física dos projetos/subprojetos previamente selecionados, conforme cronograma constante do apêndice A deste relatório.

36. Os procedimentos tiveram como objeto relatórios de execução física e financeira dos projetos e subprojetos, relatórios de acompanhamento de projetos e carteira de projetos disponibilizados no site www.fundoamazonia.gov.br.

I.5. Limitações inerentes à auditoria

37. No âmbito do projeto Bolsa Floresta, operacionalizado pela Fundação Amazonas Sustentável, não foi possível verificar *in loco* 1 (um) barco a motor, adquirido com recursos do projeto, tendo em vista que o mesmo estava realizando trabalho de campo em comunidade diversa da visitada pela equipe, entretanto foi solicitado o registro fotográfico do transporte que consta do relatório de análise do projeto da FAS.

38. Com relação aos equipamentos internalizados na sede do ISA/IPAM, ONGs beneficiárias dos projetos, não foi possível verificar *in loco* os equipamentos, entretanto foram solicitados os registros fotográficos dos notebooks e scanners (ISA) e Camionete Hillux localizada na sede no município de Itaituba –PA (IPAM), itens adquiridos com recursos do Fundo.

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

I.6. Volume de recursos fiscalizados

40. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 165.700.000,00.

I.7. Benefícios estimados da fiscalização

41. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de impropriedades, com o objetivo estratégico de estimular o monitoramento e a avaliação do desempenho pela administração pública, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 29.924.339,21

I.8. Processo conexo

42. Foi constatado o seguinte processo conexo a esse trabalho:

a) O TC 018.693/2012-1 Auditoria Operacional no BNDES. Identificação e Análise dos Critérios e Instrumentos empregados pelo BNDES para avaliação da efetividade das suas operações financeiras e do alcance das respectivas metas. Recomendações. Arquivamento.

II. Achados de auditoria

II.1. Falhas no acompanhamento da execução contratual

43. Tipificação: Falhas/impropriedades

43.1. Situação encontrada: o art. 59, § 2º, I, da Resolução Dir BNDES 2.201, de 27/12/2011, estabelece que o processo de acompanhamento encampa como atividades, dentre outras, a

elaboração de instrumentos de acompanhamento e/ou inclusão de comentários nos sistemas corporativos do BNDES para o registro de verificações, atividades e recomendações decorrentes do acompanhamento da operação.

43.1.1. Conforme preceituado no art. 60, *caput*, da Resolução Dir BNDES 2.201, de 27/12/2011, são instrumentos de acompanhamento dos contratos do Fundo Amazônia: Relatório de Acompanhamento - RAc, Informação Padronizada - IP, Nota de Acompanhamento, Relatório de Análise - RAN de suplementação, Informação de Declaração de Quitação e Informação de Declaração de Cumprimento de Obrigações.

43.1.2. O art. 61, *caput*, da mesma Resolução dispõe que durante o período de utilização, o intervalo máximo entre as datas de elaboração dos instrumentos de acompanhamento é de 12 meses, contados a partir da data da 1ª liberação. Continua o artigo em seu parágrafo 2º estabelecendo que em até 6 meses após o desembolso da totalidade do valor contratado, a equipe responsável pelo acompanhamento deverá elaborar um RAc que ateste a conclusão da implantação do projeto ou do objeto da colaboração financeira.

43.1.3. No caso do **Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação)**, firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável, o último desembolso efetivou-se em 23/12/2014. Ocorre que o Instrumento de acompanhamento que sucedeu o último desembolso foi o RAc AGS/DEFAM 39, de 8/12/2016, ou seja, quase 2 anos após a liberação da última parcela. Reforça-se que no período que mediou entre o último desembolso e o RAc AGS/DEFAM 39/2016, foi expedida a Informação Padronizada AGS/DEFAM 27, de 8/11/2016, que propôs autorizar redução do valor do crédito mediante o cancelamento do saldo não utilizado no valor de R\$ 2.739,11. O prazo para utilização do recurso expirou em 31/3/2015.

43.1.4. A Informação Padronizada AGS/DEFAM 27, de 8/11/2016, que sucedeu o RAc AMA/DEFAM 18, de 17/12/2014, evidenciou a inobservância do intervalo máximo entre as datas de elaboração dos instrumentos de acompanhamento que seria de 12 meses.

43.1.5. Assim, o acompanhamento do Programa Bolsa Floresta revelou-se desconforme, uma vez que o prazo para utilização do recurso expirou em 31/3/2015 e o relatório de acompanhamento foi expedido em 8/12/2016, em desacordo com o estabelecido no art. 61, § 2º, da Resolução Dir BNDES 2.201/2011.

43.1.6. O último desembolso para o **Projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu**, firmado por meio do Contrato 13.2.1266.1 com o Instituto Socioambiental, efetivou-se em 13/9/2016. Ocorre que o instrumento de acompanhamento que sucedeu o último desembolso foi o RAc AGS/DEFAM 33, de 28/9/2016, entretanto não atestou a conclusão da implantação do projeto ou do objeto da colaboração financeira, descumprindo o estabelecido no art. 61, § 2º, da Resolução 2.201/2011.

43.1.7. Pode-se entender que o RAc 33/2016, expedido 15 dias após o último desembolso, sob a ótica do BNDES não contemplava análise sobre tal desembolso, conforme atesta subitem 1.3 - Dados do Contrato.

43.1.8. No entanto, extrai-se do RAc AGS/DEFAM 33, de 28/9/2016, que o prazo de utilização do recurso seria fevereiro de 2017.

43.1.9. Por fim, considerando-se como último desembolso do contrato com 13/9/2016, não há indicativo de RAc que adira ao estabelecido no art. 61, § 2º da Resolução Dir. BNDES 2.201/2011.

43.1.10. Da análise dos 4 projetos selecionados na amostra, identificaram-se algumas falhas de acompanhamento nos projetos visitados (peças 145-148).

43.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato firmado com o Instituto Socioambiental. Valor R\$ 8.026.856,00 - 13.2.1266.1/2014;

Contrato firmado com o IPAM - Valor R\$ 24.939.200,37 - 11.2.1175.1/2012;

Contrato firmado com a FAS - R\$ 19.169.087,00 - 09.2.1336.1/2010; e

Contrato firmado com o Estado do Pará - R\$ 82.378.560,00 - 13.2.1297-1/2014.

43.3. Critérios:

Resolução 2201/2011, BNDES, art. 59, § 2º, inciso I; art. 60, *caput*; art. 61, § § 3º; art. 61, § § 2º; art. 61, *caput*; art. 61, § § 1º.

43.4. Evidências:

Peça 66 - Contrato 09.2.1336.1- Fundo Amazônia e FAS. - Elementos comprobatórios/Evidências - Contrato 09.2.1336.1- Fundo Amazônia e FAS, folhas 1/10.

Peça 67 - Último Desembolso FAS. - Elementos comprobatórios/Evidências - Último Desembolso FAS, folha 1.

Peça 68 - Relatório de Acompanhamento AGS/DEFAM 39, de 8/12/2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - Relatório de Acompanhamento AGS/DEFAM 39, de 8/12/2016, folhas 1/3.

Peça 69 - Informação Padronizada AGS/DEFAM 27, de 8/11/2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - Informação Padronizada AGS/DEFAM 27, de 8/11/2016, folhas 1/5.

Peça 70 - Relatório de Acompanhamento AMA/DEFAM 18, de 17/12/2014 - Elementos comprobatórios/Evidências - Relatório de Acompanhamento AMA/DEFAM 18, de 17/12/2014, folha 1.

Peça 71 - Contrato 13.2.1266.1 - Fundo Amazônia e ISA - Elementos comprobatórios/Evidências - Contrato 13.2.1266.1 - Fundo Amazônia e ISA, folhas 1/14.

Peça 72 - último desembolso efetivou-se em 13/9/2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - ultimo desembolso efetivou-se em 13/9/2016, folhas 1/2.

Peça 73 - Relatório de Acompanhamento AGS/DEFAM 33, de 28/9/2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - Relatório de Acompanhamento AGS/DEFAM 33, de 28/9/2016, folhas 1/3.

Peça 145 - Análise Projeto Bolsa Floresta (Renda). - Elementos comprobatórios/Evidências - Análise Projeto Bolsa Floresta (Renda), folhas 1/24.

Peça 146 - Análise do Programa Municípios Verdes - PMV - Estado do Pará. - Elementos comprobatórios/Evidências - Análise do Programa Municípios Verdes - PMV - Estado do Pará, folhas 1/34.

Peça 147 - Análise projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu - ISA. - Elementos comprobatórios/Evidências - Análise projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu - ISA., folhas 1/15.

Peça 148 - Análise Projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia - IPAM. - Elementos comprobatórios/Evidências - Análise Projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia - IPAM, folhas 1/18.

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folhas 8/11.

Peça 153 - Comentários do Gestor - Análise dos Projetos Selecionados pela Equipe de Auditoria. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Análise dos Projetos Selecionados pela Equipe de Auditoria, folhas 1/12.

43.5. Causa da ocorrência do achado:

Deficiência de Controles Internos.

43.6. Efeitos/Consequências do achado:

Modificações de Beneficiários de Projetos sem registro em instrumentos de acompanhamento pela equipe do BNDES. (efeito real)

Prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)

43.7. Comentários dos Gestores

43.7.1. O BNDES entende que os procedimentos de acompanhamento dos projetos que foram objeto de verificação por parte dos auditores do TCU cumpriram com os normativos internos de acompanhamento do Banco, respeitando a frequência e o escopo requeridos.

43.7.2. De acordo com o parágrafo 2º do art. 59 da Resolução Dir. BNDES 2.201/2011, “As atividades a serem realizadas na fase de acompanhamento visam prevenir e/ou solucionar situações que coloquem em risco a implantação do projeto, o retorno do crédito concedido e/ou o investimento em valor mobiliário realizado por empresa do Sistema BNDES”. O parágrafo 2º desse mesmo artigo deixa claro que a elaboração dos instrumentos de acompanhamento consiste em apenas uma das atividades que contemplam o processo de acompanhamento, e sem ser exaustivo, relaciona outras atividades que também compõem o acompanhamento.

43.7.3. É relevante destacar que o efetivo acompanhamento da execução dos projetos transcende a emissão de instrumentos formais. O acompanhamento também é composto de diversas ações, que não necessariamente são formalizadas em Instrumentos de Acompanhamento (IACs), ações estas que buscam assegurar a adequada implantação do projeto. Podemos citar como exemplo dessas ações: trocas de correspondências, e-mails e telefonemas frequentes entre a equipe de acompanhamento do BNDES e representantes do beneficiário para tratar de assuntos relativos à implantação do projeto; visitas *in loco* aos projetos, efetuadas pela equipe de acompanhamento do BNDES e pelos interlocutores do Fundo Amazônia com a presença da equipe técnica do Banco, como por exemplo representantes dos doadores, auditores gerais e equipes de monitoramento dos países doadores, membros do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), dentre outros; participação da equipe do BNDES em eventos de divulgação dos resultados parciais, tais como seminários, lançamentos de publicações e vídeos, reuniões e assembleias, entre outros.

43.7.4. A Resolução Dir BNDES 2.201/2011 elenca em seu art. 60 os instrumentos a serem utilizados no registro das verificações, atividades e recomendações decorrentes do acompanhamento da operação. Ou seja, conforme mencionado nos parágrafos anteriores, outros documentos - além do RAc - precisam ser considerados para que seja verificado o atendimento dos prazos previstos no art. 61 do mesmo normativo.

43.7.5. No caso específico do acompanhamento do Programa Bolsa Floresta (PBF/FAS), à exceção do RAc, todos os demais instrumentos de acompanhamento foram elaborados com a periodicidade prevista no art. 61 da Resolução Dir BNDES 2.201/2011. Previamente ao RAc AGS/DEFAM 39/2016, outras ações de acompanhamento foram realizadas, conforme documentos listados no Anexo II (Tabela II.C), sem o comprometimento da correta conclusão do projeto. Os documentos demonstram que a equipe de acompanhamento do BNDES atuou de forma diligente e tempestiva a fim de obter as informações necessárias sobre o andamento do projeto, incorporadas posteriormente ao Relatório de Acompanhamento Final, RAc AGS/DEFAM 39, de 08/12/2016. Portanto, as atividades de acompanhamento foram elaboradas com a periodicidade adequada, o que caracteriza o cumprimento material da norma.

43.7.6. Cabe destacar que, no início do processo de auditoria do TCU, não foram disponibilizados todos os documentos relacionados no *caput* do art. 60 da Resolução Dir BNDES 2.201/2011 atinentes a cada projeto, por entendimento da equipe do BNDES, a partir de reuniões presenciais com os auditores do TCU que, naquele momento, seria contraproducente encaminhar aos auditores um grande volume de documentos para análise. Desta forma, foram apresentados aos auditores os documentos que foram considerados mais relevantes, e a equipe do BNDES se colocou à disposição para apresentar documentos complementares para subsidiar eventuais questionamentos ou pedidos de esclarecimento, se o TCU assim julgasse necessário.

43.7.7. De forma a evidenciar que o processo de acompanhamento do BNDES é um processo contínuo, elencamos no Anexo I as tabelas I.A a I.E (peça 152, p. 25-27), que contêm a relação de todos os instrumentos de acompanhamento elaborados pela equipe de acompanhamento do BNDES no âmbito dos projetos selecionados na amostra do TCU, bem como no Anexo II (peça 152, p. 29-34), evidências de outras ações de acompanhamento desses projetos que foram realizadas pela equipe do Banco, conforme requerido nos normativos supracitados.

43.7.8. Cópias dos respectivos documentos listados nas tabelas estão sendo disponibilizadas em meio eletrônico, sendo possível comprovar ao TCU o cumprimento dos normativos de acompanhamento do BNDES, inclusive o atendimento ao parágrafo 1º do art.61.

43.7.9. Os auditores mencionam ainda em seu relatório preliminar, como possível efeito do achado, o extravio e/ou avaria de bens sem comunicação à equipe do BNDES.

43.7.10. É importante destacar que toda e qualquer atividade de Acompanhamento executada para monitorar a implementação ou conformidade de um determinado objeto de contrato está sujeita à ocorrência de fatos não desejados. A esse respeito, cumpre dizer que o Banco imputa ao Beneficiário, por meio do inciso XXVIII da Cláusula Terceira da minuta-padrão dos contratos do Fundo Amazônia (M.I.1.2.34), a obrigação de “informar prontamente o BNDES sobre qualquer fato que afete ou impeça a continuidade de qualquer ação do projeto mencionado na Cláusula Primeira (Natureza, Valor e Finalidade do Contrato)”.

43.7.11. Cabe ao BNDES acompanhar a execução do projeto e verificar a aplicação dos recursos na finalidade prevista. Entretanto, caso haja alguma avaria ou extravio de bens adquiridos, é responsabilidade do Beneficiário a comunicação do fato ao BNDES e, em caso de furto ou roubo, informar também o ocorrido às autoridades competentes.

43.7.12. Por fim, cabe referir que o BNDES dispõe, além do controle direto dos projetos pelas equipes operacionais, do controle indireto realizado pela Área de Auditoria Interna (AT) e pela Área de Integridade, Controladoria e Gestão de Riscos (AICR), com atribuições específicas de verificação da aderência dos procedimentos executados pelas equipes operacionais em relação aos normativos. A AICR, por intermédio do Departamento de *Compliance*, envia mensalmente a todas as Áreas Operacionais do BNDES, inclusive à Área de Gestão Pública e Socioambiental (AGS) da qual faz parte o Departamento de Gestão do Fundo Amazônia (DEFAM), planilha eletrônica denominada ‘Monitoramento Contínuo da Conformidade’, indicando os projetos que se encontram em não conformidade com a Res 2201/2011, arts. 61, § 1º, §§ 2º e 5º, dentre outras informações. Nesta ocasião, os gestores atualizam as informações que porventura estejam incorretas quanto ao acompanhamento ou justificam as razões da não conformidade para avaliação do Departamento de Compliance.

43.7.13. Em face do exposto, o BNDES solicita que sejam observadas pelo TCU as considerações e evidências apresentadas acima e nos anexos, quando da elaboração da versão final de seu relatório.

43.8. Análise: No geral, a justificativa apresentada reflete o que foi observado por ocasião da realização dos trabalhos.

43.8.1. A equipe considera que a AGS/ DEFAM é o responsável pela análise e parecer para concessão, faz os contatos cotidianos e as visitas aos projetos.

43.8.2. Entretanto, foram detectadas deficiências no acompanhamento dos projetos, a exemplo das mencionadas nas peças 145-148.

43.8.3. Entende-se que o extravio e/ou furto de 1 microcomputador sem comunicação à equipe do BNDES foi de volume insignificante, baixa materialidade e não prejudicaram a marcha do projeto, quando comparado ao universo dos bens adquiridos para operacionalização dos projetos. Além disso, o acompanhamento não foi comprometido pela não comunicação de extravio e não decorreu de culpa do BNDES, uma vez que há previsão estabelecida nas minutas contratuais no sentido de que se obriga o beneficiário a informar prontamente o BNDES sobre qualquer fato que afete ou impeça a continuidade de qualquer ação do projeto, bem como zelar pela guarda e conservação dos bens adquiridos, responsabilizando-se pela manutenção das infraestruturas adquiridas, ficando ressalvada a disponibilização dos materiais e equipamentos que serão cedidos e/ou doados ao público-alvo na ocasião e nos termos especificados no projeto. Assim, não há nenhuma medida a ser tomada com relação ao extravio e/ou furto do bem.

43.8.4. Cabe destacar ainda, em que pese estar prevista no inciso XXVIII da Cláusula Terceira da minuta-padrão dos Contratos do Fundo Amazônia, a obrigação de informar prontamente ao

BNDES sobre qualquer fato que afete ou impeça a continuidade de qualquer ação do projeto mencionado na Cláusula Primeira (Natureza, Valor e Finalidade do Contrato), não isenta o BNDES de exercer a fiscalização e identificar eventuais irregularidades e/ou descumprimentos contratuais.

43.8.5. No caso do Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação), firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável, perdura o descumprimento das normas atinentes aos instrumentos de acompanhamento, consistente no apontamento de que o prazo para utilização dos recursos expirou em 31/3/2015 e o relatório de acompanhamento foi expedido em 8/12/2016, em desacordo com o estabelecido no art. 61, § 2º, da Resolução Dir BNDES 2.201/2011. Idêntico entendimento pode-se evidenciar no acompanhamento do projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, firmado por meio do Contrato 13.2.1266.1 com o Instituto Socioambiental.

43.8.6. No tocante ao Relatório de Análise AMA/DEFAM 09/2011, relativo ao projeto IPAM, o BNDES afirma que a lista com a estimativa inicial dos assentamentos e grupos inicialmente selecionados para o Subprojeto 2 não é exaustiva, tratando-se de uma expectativa de grupos a serem atendidos, a qual foi ampliada ao longo da execução do projeto. A equipe reconhece que há prerrogativa de ampliação sobre os grupos a serem atendidos ao longo da execução do projeto, entretanto eventuais modificações devem constar dos instrumentos de acompanhamento expedidos pelo BNDES e não foram apresentados elementos comprobatórios de que tais ampliações foram objeto de apontamento.

43.8.7. No que diz respeito à proposta de aquisição de quantitativos em pesquisa prévia de preços e aquisição a maior após a pesquisa, o BNDES, por meio da Nota AGS-DEFAM 65-2018, esclarece que o IPAM realiza cotações de preços para aquisição de insumos com empresas atacadistas, solicitando o preço por unidade (quilo, litro, galão, tonelada etc). A quantidade para a compra é definida depois, independente do fornecedor escolhido, contudo isto não afeta o preço final, já que este se refere a compras no atacado. Com relação a questão, a equipe reputa como superado o apontamento, podendo ser acatada a justificativa concernente à falha.

43.8.8. Assim, com relação ao achado, a equipe propõe seja dado ciência ao BNDES das falhas/impropriedades detectadas nos quatro projetos avaliados.

43.9. Proposta de encaminhamento: Dar ciência ao BNDES das seguintes falhas/impropriedades:

43.9.1. acompanhamento deficiente da execução contratual apurado nos quatro projetos selecionados na amostra e visitados nos trabalhos de campo, conforme detalhamento abaixo:

- a) Projeto FAS: subutilização dos equipamentos instalados na Comunidade Terra Preta, tendo sido informado que a causa foi a demora na construção das instalações da marcenaria - contrapartida da comunidade, em que pese o projeto estar concluído desde 31/12/2015 e os equipamentos terem sido adquiridos pela FAS em 31/7/2015, Nota Fiscal 9518;
- b) Projeto IPAM: beneficiários fora do perfil traçado no Plano de Trabalho Aprovado do Projeto, sem o devido registro em instrumentos de acompanhamento das alterações procedidas.
- c) Projeto ISA: avaria e consequente descarte de impressoras;
- d) Projeto PMV: ausência de controles e/ou a fiscalização dos Contratos firmados pelo NEPMV durante a execução de projetos, exigindo-se e fazendo análise dos Relatórios previstos nos instrumentos contratuais firmados com as empresas Pilar e Nortageo, para que sejam mitigados os riscos de fraudes como as ocorridas no contrato com a empresa Pilar, cabendo ao Fundo Amazônia /NEPMV avaliar a viabilidade de implantação de mecanismos de controles parciais ou, se já implantados, a verificação de sua efetividade.

43.9.2. acompanhamento deficiente da execução contratual mediante descumprimento das normas de acompanhamento estabelecidas na Resolução Diretoria BNDES 2.201/2011, no tocante à emissão dos relatórios de acompanhamento estabelecidas no art. 61, § 2º, da Resolução, apuradas no Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação), firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável, e Projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, firmado por meio do Contrato 13.2.1266.1 com o Instituto Socioambiental.

II.2. Conformidade entre as doações e o estabelecido no marco legal (Decreto 6.527/2008).

44. Tipificação: Boas práticas

44.1. Situação encontrada: Preliminarmente, por meio do Ofício de Requisição 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/4/2018, foi solicitado ao BNDES informar se os registros referentes às doações recebidas e aos diplomas emitidos estão atualizados no portal do Fundo Amazônia e, em caso negativo, fornecesse relação atualizada com os referidos registros e diplomas. Solicitou-se, ainda, cópia dos ajustes firmados pelos doadores do Fundo Amazônia.

44.1.1. Em resposta, o BNDES encaminhou os Contratos e Aditivos de Doação (Ajustes) correspondentes aos Doadores da Noruega, da Alemanha e da Petrobras.

44.1.2. Por meio do Ofício de Requisição 5-10/2018-TCU/Secex-PA, de 19/4/2018, foi solicitado ao BNDES informar os desembolsos efetuados pelo Governo da Noruega desde o início da operação do Fundo Amazônia, bem como os valores efetivamente creditados pelo BNDES correspondentes aos 3% de Taxa de Administração estabelecidos no Decreto.

44.1.3. Em resposta, o Banco encaminhou planilha “Controle de Recursos Doados pela Noruega” totalizando US\$ 1.142.067.325,62 em valores atualizado de 14/12/2017 e Doações Recebidas pelo Fundo Amazônia segregando os 3% que totalizaram R\$ 93.692.737,75.

44.1.4. Os trabalhos consistiram em verificar a aderência dos mecanismos de doação ao estabelecido nos arts. 1º e 2º do Decreto 6.527/2008.

44.1.5. Os diplomas emitidos reconhecendo a contribuição dos doadores ao Fundo Amazônia estão disponibilizados no site www.fundoamazonia.gov.br.

44.1.6. Não foram encontradas ocorrências, considerando-se que houve a observância aos normativos legais que regem à espécie.

44.1.7. Além disso, não foram encontradas doações recebidas sem o correspondente ajuste firmado.

44.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ajustes firmados com o Governo da Noruega.

Ajustes firmados com o Governo da Alemanha.

Ajustes firmados com a Petrobras.

Diplomas emitidos pelo BNDES para os doadores.

44.3. Crítérios:

Decreto 6527/2008, art. 1º, § 1º ao 5º; art. 1º, *caput* ; art. 2º, § 1º ao 5º; art. 2º, *caput*

44.4. Evidências:

Peça 76 - Contratos Doadores da Noruega - Elementos comprobatórios/Evidências - Contratos Doadores da Noruega, folhas 1/55.

Peça 77 - Contratos doadores - Alemanha - Elementos comprobatórios/Evidências - Contratos doadores - Alemanha, folhas 1/50.

Peça 78 - Contratos Doadores Nacionais - Petrobras. - Elementos comprobatórios/Evidências - Contratos Doadores Nacionais - Petrobras., folhas 1/97.

Peça 79 - Recursos Doados - Governo da Noruega. - Elementos comprobatórios/Evidências - Recursos Doados - Governo da Noruega., folha 1.

Peça 80 - 3% de Taxa de Administração sobre Doações. - Elementos comprobatórios/Evidências - 3% de Taxa de Administração sobre Doações., folha 1.

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES., folhas 4/6.

II.3. Desembolsos vinculados aos ajustes contratuais.

45. Tipificação: Falhas/impropriedades.

45.1. Situação encontrada: Em consulta às informações disponíveis no site www.fundoamazonia.gov.br opção "carteira de projetos", verificou-se no campo evolução que teriam ocorrido desembolsos efetuados após o prazo estabelecido para execução contratual.

45.1.1. No universo de 97 projetos apoiados evidenciados no site, detectou-se desembolsos além do limite estabelecido na execução contratual em 27 projetos apoiados.

45.1.2. Os projetos em que foram identificadas impropriedades constam de quadro à peça 81.

45.1.3. A teor do art. 6º, inciso V, da Resolução BNDES 665/1987, constituem condições de liberação de cada parcela da colaboração financeira estar a beneficiária e os demais integrantes do Grupo Econômico em dia com todas as obrigações contratuais perante o sistema BNDES.

45.1.4. Os desembolsos efetuados após o vencimento do prazo de execução contratual constantes do site representam descumprimento do art. 6º, inciso V, da Resolução BNDES 665/1987, uma vez que a efetivação de tais desembolsos não foi precedida da correta evidenciação de adimplemento de todas as obrigações contratuais por parte da beneficiária.

45.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Projetos Apoiados pelo Fundo Amazônia - Informação disponível na opção Carteira de Projetos, Aba Evolução, do Site www.fundoamazonia.gov.br.

45.3. Crítérios:

Lei 12527/2011, art. 1º, § único, inciso II; art. 8º, § 3º, inciso VI; e

Resolução 665/1987, BNDES, art. 6º, *caput*

45.4. Evidências:

Peça 81 - Desembolsos Efetuados x prazo de execução contratual - Elementos comprobatórios/Evidências - Desembolsos Efetuados x prazo de execução contratual, folha 1;

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folhas 11/36; e

Peça 154 - Exemplos de Impressões de telas dos sistemas de operações do BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Exemplos de Impressões de telas dos sistemas de operações do BNDES, folhas 1/4.

45.5. Causas da ocorrência do achado:

Ausência de atualização do site do Fundo Amazônia.

45.6. Efeitos/Consequências do achado:

Informações desatualizadas sobre os prazos de vigência dos ajustes contratuais. (efeito real)

45.7. Comentários dos Gestores

45.7.1. Não ocorreram desembolsos desvinculados dos ajustes contratuais em projetos apoiados pelo Fundo Amazônia. Ademais, o sistema de operações do BNDES, no qual são autorizados os desembolsos aos beneficiários/projetos, impede automaticamente a liberação de recursos a um beneficiário cujo contrato esteja com seu prazo de utilização vencido.

45.7.2. Indexamos no Anexo III (Tabela III.A) (peça 152, p. 35-36) os documentos que evidenciam que houve formalização das prorrogações dos prazos de utilização, conforme preveem os normativos internos do BNDES, não havendo qualquer irregularidade ou desembolso fora do prazo aprovado. Além disto, na Tabela III.B do mesmo anexo (peça 152, p. 36), informamos os prazos vigentes dos 27 projetos relacionados pelo TCU. Cópias dos respectivos documentos estão sendo disponibilizadas em meio eletrônico.

45.7.3. Incluímos ainda no Anexo IV (peça 152, p. 37-42) exemplos de impressões de telas do sistema de operações do BNDES, que evidenciam simulações de tentativas de desembolso a projetos cujo prazo de utilização está vencido, e os avisos emitidos pelo sistema que impedem sua execução, por conta das travas automáticas existentes na parametrização do sistema.

45.7.4. O *website* do Fundo Amazônia é uma importante ferramenta de comunicação, não sendo, todavia, uma exigência normativa para o registro formal das operações do Fundo Amazônia. Foram observados no *website* do Fundo Amazônia prazos de execução não condizentes com os prazos de desembolsos de alguns projetos, a partir da indicação dessa auditoria do TCU.

45.7.5. Essa imperfeição na alimentação tempestiva do *site* com dados atualizados sobre os prazos de execução dos projetos decorre de uma defasagem no preenchimento (manual) desses dados no *website* e já está sendo corrigida.

45.7.6. Registre-se que o *website* do Fundo Amazônia se destaca por ser um banco de dados, disponibilizando aos diversos públicos interessados informações sobre todos os projetos apoiados, entre outras notícias.

45.7.7. As atividades realizadas pelos projetos em fase de execução são relatadas nesse *website*, onde, para cada projeto apoiado, é reservada uma seção específica em que são informados, entre outros: nome da organização responsável pela execução do projeto; abrangência territorial do projeto e seus beneficiários; valor do projeto e valor da colaboração financeira do Fundo Amazônia; prazo de execução previsto; valores já desembolsados e datas dos respectivos desembolsos; contexto em que o projeto se insere e informações sintéticas sobre ele; sua árvore de objetivos (lógica de intervenção) e resumo das atividades já realizadas. Eventualmente podem ocorrer alguns atrasos na alimentação de todo esse conjunto de informações.

45.7.8. Em face do exposto, o BNDES solicita que sejam observadas pelo TCU as considerações e evidências apresentadas acima e nos anexos, quando da elaboração da versão final de seu relatório.

45.8. Análise: O BNDES afirma que não ocorreram desembolsos desvinculados dos ajustes contratuais em projetos apoiados pelo Fundo Amazônia. Ademais, o sistema de operações do BNDES, no qual são autorizados os desembolsos aos beneficiários/projetos, impede automaticamente a liberação de recursos a um beneficiário cujo contrato esteja com seu prazo de utilização vencido.

45.8.1. Indexou documentos que evidenciam que houve formalização das prorrogações dos prazos de utilização, conforme preveem os normativos internos do BNDES, não havendo qualquer irregularidade ou desembolso fora do prazo aprovado.

45.8.2. A Tabela III (peça 152, p. 35-36) informa os prazos vigentes dos 27 projetos relacionados pelo TCU, disponibilizado em meio eletrônico, e no Anexo IV (peça 154) foram incluídos exemplos de impressões de telas do sistema de operações do BNDES, que evidenciam simulações de tentativas de desembolso a projetos cujo prazo de utilização está vencido, e os avisos emitidos pelo sistema que impedem sua execução, por conta das travas automáticas existentes na parametrização do sistema.

45.8.3. O BNDES afirma que *website* do Fundo Amazônia é uma importante ferramenta de comunicação, não sendo, todavia, uma exigência normativa para o registro formal das operações do Fundo Amazônia.

45.8.4. Foram observados no *website* do Fundo Amazônia prazos de execução não condizentes com os prazos de desembolsos de alguns projetos, segundo o BNDES, essa imperfeição na alimentação tempestiva do *sítio* com dados atualizados sobre os prazos de execução dos projetos decorre de uma defasagem no preenchimento (manual) desses dados e está sendo corrigida.

45.8.5. As manifestações devem ser acatadas, ante a comprovação de que não ocorreram desembolsos fora do prazo contratual.

45.8.6. Entretanto, deve ser determinado ao BNDES, com fundamento no art. 1º, parágrafo único, inciso II e art. 8º, § 3º, inciso VI, da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso a Informação, que mantenha atualizadas as informações disponíveis para acesso no website do Fundo Amazônia, no tocante aos desembolsos e prazos de vigência dos ajustes contratuais.

45.8.7. Proposta de encaminhamento: Determinar ao BNDES, com fundamento no art. 1º, parágrafo único, inciso II e art. 8º, § 3º, inciso VI, da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, que mantenha atualizadas as informações disponíveis para acesso no *website* do Fundo Amazônia, no tocante aos desembolsos e prazos de vigência dos ajustes contratuais.

II.4. Ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para execução contratual

46. Tipificação: Falhas/impropriedades

46.1. Situação encontrada: por meio do Ofício de Requisição 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/4/2018, foi solicitado ao BNDES informar se há normativos internos estabelecendo prazos limites para execução contratual.

46.1.1. Em resposta, a Nota AGS/DEFAM 33/2018, de 19/4/2018, em seu subitem 5 informa que as minutas-padrão de contratos de apoio financeiro do BNDES possuem, desde 2014, prazo limite para a execução do objeto contratual. O prazo de execução é estabelecido a partir da análise de cada projeto e pode ser prorrogado mediante solicitação do beneficiário, desde que, a critério do Banco, as justificativas apresentadas sejam adequadas.

46.1.2. Ressalta-se, ainda, que o valor contratado não é alterado por conta da prorrogação do prazo de execução, cabendo ao beneficiário concluir o projeto no novo cronograma pactuado.

46.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato firmado com o Instituto Socioambiental. Valor R\$ 8.026.856,00 - 13.2.1266.1/2014

Contrato firmado com o IPAM - Valor R\$ 24.939.200,37 - 11.2.1175.1/2012

Contrato firmado com a FAS - R\$ 19.169.087,00 - 09.2.1336.1/2010

46.3. Critérios:

Resolução 665/1987, BNDES, art. 4º, inciso XXII; art. 12, § 2º; art. 5º; art. 6º

46.4. Evidências:

Peça 81 - Desembolsos Efetuados após o prazo de execução contratual - Elementos comprobatórios/Evidências - Desembolsos Efetuados após o prazo de execução contratual, folha 1.

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES., folha 4.

Peça 85 - Nota AGS/DEFAM 33/2018 - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota AGS/DEFAM 33/2018, folhas 1/6.

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folhas 12/13.

46.5. Causas da ocorrência do achado:

"Não identificadas".

46.6. Efeitos/Consequências do achado:

Contratos Indexados aos Créditos Aprovados nos Projetos. (efeito real)

Contratos prorrogáveis a critério da administração. (efeito real)

Não Cumprimento do Objetivo Contratual. (efeito potencial)

46.7. Comentários dos Gestores

46.7.1. Desde 2014, as minutas-padrão de contratos de apoio financeiro do BNDES e do Fundo Amazônia passaram a incorporar prazo limite para a execução do objeto contratual, conforme informado na Nota AGS/DEFAM 33/2018, de 19/4/2018, item 5, em resposta ao Ofício de Requisição 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/2/2018.

46.7.2. Com efeito, independentemente da previsão contratual acima mencionada, vale ressaltar que, anteriormente à inserção da expressa menção ao prazo de execução nos contratos, já vigia a regra estabelecida no art. 12, parágrafo segundo, do “Capítulo III – Da Realização do Projeto”, das Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES”, a qual dispõe que: “O Projeto não pode ser alterado sem prévia e expressa autorização do BNDES”.

46.7.3. As Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES, por sua vez, sempre foram referenciadas expressamente nas minutas-padrão como obrigação do beneficiário, o qual declara aceitá-las como parte integrante e inseparável do contrato a ser celebrado, para todos os fins e efeitos jurídicos.

46.7.4. Nesse sentido, entende-se que a previsão acima mencionada no art. 12 das Disposições Aplicáveis impõe ao beneficiário que obtenha anuência do BNDES para qualquer alteração relacionada ao projeto aprovado, incluindo o seu cronograma e prazo de execução. É importante destacar que tais prazos sempre foram objeto de avaliação e posterior acompanhamento por parte das equipes técnicas do BNDES, constando dos documentos internos, tanto de aprovação quanto de acompanhamento do projeto.

46.7.5. Por outro lado, é relevante destacar que a execução dos projetos do Fundo Amazônia, por sua natureza peculiar, comumente requer ajustes no prazo de implementação inicialmente pactuado, tendo em vista que diferentes fatores, muitas vezes alheios ao controle do beneficiário, influenciam no cumprimento do cronograma como, por exemplo, as chuvas e enchentes amazônicas que influenciam na logística do projeto, ou ainda, conflitos sociais no campo, que podem impactar núcleos comunitários envolvidos no projeto em execução.

46.7.6. Nesse sentido, a prorrogação dos prazos de execução torna-se necessária à adequada implementação do projeto de forma a assegurar o alcance dos seus resultados. Ademais, não há, frise-se, qualquer prejuízo financeiro ao Fundo Amazônia por conta de eventual prorrogação no prazo de execução de um projeto, cabendo ao beneficiário finalizá-lo conforme o montante previamente contratado.

46.7.7. Por fim, vale destacar que eventuais prorrogações de prazo devem ser solicitadas formalmente ao BNDES, que, após avaliar as justificativas técnicas apresentadas pelo Beneficiário, defere ou não o pedido, formalizando internamente em Instrumento de Acompanhamento o novo prazo acordado, conforme as alçadas competentes.

46.7.8. Tendo em vista o exposto, é possível afirmar que há, nos normativos internos, mecanismo para o monitoramento e controle dos prazos de execução contratual.

46.7.9. Em face do exposto, o BNDES solicita que sejam observadas pelo TCU as considerações e evidências apresentadas acima e nos anexos, quando da elaboração da versão final de seu relatório.

46.8. Análise: anui-se ao descrito pelo BNDES de que a execução dos projetos do Fundo Amazônia, por sua natureza peculiar, comumente requer ajustes no prazo de implementação inicialmente pactuado, tendo em vista que diferentes fatores, muitas vezes alheios ao controle do beneficiário, influenciam no cumprimento do cronograma como, por exemplo, as chuvas e enchentes amazônicas que influenciam na logística do projeto, ou ainda, conflitos sociais no campo, que podem impactar núcleos comunitários envolvidos no projeto em execução.

46.8.1. Em decorrência disso, as prorrogações contratuais, bem como suas alterações, são submetidas previamente a expressa autorização do BNDES.

46.8.2. Em realidade são pertinentes as justificativas apresentadas. Entretanto, ao apontar essa falha/impropriedade, a equipe está se referindo não apenas ao prazo constante do contrato, mas a um prazo limite para sua execução.

46.8.3. Repise-se que eventuais prorrogações de prazo devem ser solicitadas formalmente ao BNDES, que, após avaliar as justificativas técnicas apresentadas pelo Beneficiário, defere ou não o pedido, formalizando internamente em Instrumento de Acompanhamento o novo prazo acordado, conforme as alçadas competentes.

46.8.4. Em que pese o normativo apontado estabelecer que a alteração deverá ter a anuência do Banco, dentro do prazo de execução previsto, não estabelece prazo máximo de execução dos projetos o que poderá causar sua elasticidade sem motivo justo, mas apenas por falta de ação ou planejamento inadequado do beneficiário.

46.8.5. Nesse sentido, cabe recomendar que o BNDES, avalie a conveniência e oportunidade de quando da formalização de contratos de projetos a serem executados com recursos do Fundo Amazônia, além do prazo de execução, fixe o seu tempo máximo, evitando que se prolonguem por falta de ação ou planejamento inadequado do beneficiário.

46.9. Proposta de encaminhamento: Recomendar ao BNDES que avalie a conveniência e oportunidade de, quando da formalização de contratos de projetos a serem executados com recursos do Fundo Amazônia, além do prazo de execução, fixe o seu tempo máximo, evitando que se prolonguem por falta de ação ou planejamento inadequado do beneficiário.

II.5. Baixa Frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia.

47. Tipificação: Falhas/impropriedades.

47.1. Situação encontrada: Preliminarmente, por meio do Ofício 1-10/2018-TCU/Secex-PA, de 31/1/2018, foi solicitado ao BNDES informações sobre as ações de controle executadas (interna e externamente), no âmbito do Fundo Amazônia, nos exercícios de 2016 e 2017.

47.1.1. O BNDES disponibilizou Relação de Documentos em que indica que foram realizadas Auditorias Externas no exercício de 2016 (Auditoria de Asseguração Limitada e Auditoria Financeira - KPMG) e Avaliação de Doadores - 2016 (Avaliação Ex Post KFW).

47.1.2. O Ofício 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/4/2018, solicita ao BNDES cópia dos relatórios referentes às ações de controle/RAINT/PAINT no Fundo Amazônia nos 3 últimos exercícios (2015 a 2017).

47.1.3. O Superintendente da Auditoria Interna emitiu Nota AT-03/2018, de 9/4/2018, apresentando o PAINT e o RAINTE dos exercícios de 2015 a 2017 e informando que não foi realizada pela unidade Auditoria Interna no Fundo Amazônia nos exercícios solicitados.

47.1.4. Consta do Referencial Básico de Governança - TCU 2ª Versão a prática L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno como componente da Liderança Organizacional. Tal prática significa que a alta administração avalia, direciona e monitora o sistema de gestão de riscos e controle interno e estabelece medidas que asseguram que os dirigentes implementem e monitorem práticas de gestão de riscos e controle interno. Como resultado, a alta administração avalia riscos-chave que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais e fornece direção clara para que eles sejam gerenciados.

47.1.5. Outra prática associada à Liderança consiste na L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos e consiste em implantar sistema de controle interno para mitigar riscos decorrentes de atos praticados pelos agentes delegados e definir metas de resultado para a organização.

47.1.6. Diretamente ligado ao Mecanismo de Controle integrante do Referencial Básico de Governança - TCU 2ª Versão, existe o Componente C1 - Gestão de Riscos e Controle Interno que estabelece que os riscos críticos da organização estejam identificados e que os controles internos para os mitigar estejam implantados. Requer, ainda, a implantação de um plano de continuidade relacionado aos elementos críticos de negócio e a atribuição da responsabilidade por coordenar o sistema de gestão de riscos.

47.1.7. A deficiência no acompanhamento, as modificações nos planos de trabalhos aprovados durante o período de execução dos projetos e o referencial supramencionado ratificam a necessidade da inclusão de ação de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia.

47.1.8. Além disso, o Acórdão 1.839/2013 - TCU - Plenário (Ministro Relator José Múcio Monteiro) estabelece recomendações ao BNDES que tem ligação direta com a ocorrência, a exemplo dos subitens 9.1.4 e 9.1.5, *in verbis*:

9.1. recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que:

(...)

9.1.4 implante o sistema de monitoramento e avaliação, representado pelos módulos M&A Corporativo, M&A de Projetos e Programas e Pesquisas em Avaliação, abrangendo todas as áreas operacionais e de acordo com a exequibilidade de avaliação individual dos programas, linhas de financiamento e fundos geridos pelo banco;

9.1.5 estenda a todas as áreas operacionais do banco os objetivos estratégicos de atualização dos processos internos, iminentes ao sistema de monitoramento e avaliação, e de capacitação do corpo funcional para a pactuação e a avaliação de resultados;

47.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Auditoria Interna - BNDES.

47.3. Critérios:

Acórdão 1839/2013, item 9.1.4, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 1839/2013, item 9.1.5, Tribunal de Contas da União, Plenário

Doutrina: Tribunal de Contas da União, Referencial Básico de Governança - Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Editora TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2ª Edição de 2014 às folhas 45 a 57

47.4. Evidências:

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES, folhas 1/4.

Peça 75 - Nota da Superintendência de Auditoria Interna do BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota da Superintendência de Auditoria Interna do BNDES, folha 1.

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folhas 13/16.

Peça 155 - Macroprocesso de promoção e avaliação de efetividade do Fundo Amazônia (FA) - Elementos comprobatórios/Evidências - Macroprocesso de promoção e avaliação de efetividade do Fundo Amazônia (FA), folhas 1/13.

Peça 156 - Nota do Superintendente de Auditoria Interna 8, de 4/7/2018. - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota do Superintendente de Auditoria Interna 8, de 4/7/2018, folhas 1/14.

47.5. Causas da ocorrência do achado:

Não extensão de um sistema de gestão de riscos e controles internos ao Fundo Amazônia.

47.6. Efeitos/Consequências do achado:

Deficiência no Acompanhamento dos Projetos. (efeito real)

Modificações nos planos de trabalhos aprovados durante o período de execução dos projetos (efeito real)

47.7. Comentários dos Gestores

47.7.1. A Nota AT-08/2018 (peça 156), de 4/7/2018, constante do Anexo V, discorre sobre o planejamento anual e critérios de seleção dos trabalhos de auditoria interna (PAINT), executados pela área de Auditoria Interna do BNDES. O plano de trabalho é submetido à apreciação prévia do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e posteriormente à aprovação pelo Conselho de Administração do BNDES. De fato, o Fundo Amazônia não fez parte do escopo específico de auditoria interna nos anos de 2015 e 2016, o que não significa que auditorias de processos e específicas em relação ao Fundo nunca ocorreram ou ocorrerão em outros exercícios. Por exemplo, no ano de 2013, foram efetuados procedimentos de auditoria interna no Fundo Amazônia, com a emissão do Relatório AT 06/2013.

47.7.2. Nesse sentido, o BNDES discorda da afirmação quanto à ausência de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia, por conta da não inclusão do Fundo no escopo da auditoria interna de determinado exercício.

47.7.3. Ressaltamos ainda que o Fundo é objeto de auditoria independente por empresa de reputação internacional. Conforme consta nos pareceres sem ressalva dos auditores KPMG relativos às demonstrações financeiras do Fundo Amazônia dos exercícios 2016 e 2017, o auditor independente atesta na “Base para Opinião” que sua auditoria “foi conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais” emanadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). E na seção “Responsabilidades dos auditores pela auditoria das demonstrações financeiras”, ressalta que, dentre os procedimentos necessários à emissão de sua opinião sobre as demonstrações financeiras, está o “entendimento dos controles internos” do BNDES e do Fundo Amazônia.

47.7.4. Por fim, cabe destacar que as práticas de monitoramento e avaliação (M&A) já implementadas pelo BNDES e pelo Fundo Amazônia, estão aderentes ao Acórdão 1839/2013 — TCU — Plenário (Ministro Relator José Múcio Monteiro), subitens 9.1.4 e 9.1.5. A Nota Técnica AGS/DEFAM 43/2018 (peça 155), de 8/5/2018, incluída no Anexo VI e elaborada em resposta ao Ofício 7-10/2018-TCU/Secex-PA, de 3/5/2018, detalha o macroprocesso de promoção e avaliação de efetividade do Fundo Amazônia.

47.7.5. Em suma, a Nota Técnica destaca que, desde 2009, o BNDES vem desenvolvendo e adotando ferramentas e procedimentos de monitoramento e avaliação (M&A) dos resultados (eficácia e efetividade) do seu apoio financeiro concedido. A partir de 2011 o banco passou a contar com uma estrutura formal apartada do processo de concessão de apoio financeiro com equipe dedicada à gestão dessas atividades de M&A. Nesse contexto se insere o processo de M&A do Fundo Amazônia.

47.7.6. O Fundo publica em sua página na internet uma seção dedicada ao tema de M&A, onde pode ser consultado o documento que apresenta com maiores detalhes o quadro lógico do Fundo Amazônia e sua lógica de intervenção, os indicadores selecionados para o seu monitoramento, os riscos e/ou pressupostos identificados e o monitoramento de seus resultados. A construção de um quadro lógico para o Fundo Amazônia objetivou, entre outros, agregar mais um instrumento para a sua gestão, bem como contribuir para o seu monitoramento e a consolidação dos seus resultados, a partir de uma análise agregada dos projetos apoiados e de seus indicadores de impacto. Facilita o processo de sua avaliação permanente, seja internamente, pelos responsáveis por sua gestão, seja externamente, pelo público em geral.

47.7.7. Anualmente, é dedicado um capítulo específico no Relatório de Atividades do Fundo Amazônia (RAFA) sobre o tema de M&A de resultados. O último RAFA publicado, referente ao ano 2017, traz tanto o capítulo denominado “Monitoramento e avaliação de resultados” (páginas 48 a 82) quanto o capítulo que versa sobre uma autoavaliação dos resultados os projetos concluídos naquele ano (páginas 83 a 107). A avaliação dos projetos concluídos em anos anteriores deve ser consultada nos RAFAs dos respectivos anos ou seção específica “Projetos Concluídos” no website do FA.

47.7.8. Com o apoio da cooperação técnica da GIZ foi elaborado e divulgado em 2016 um marco conceitual para a realização de avaliações externas de efetividade dos projetos executados

com recursos do Fundo Amazônia. Desde então foram concluídas cinco avaliações de efetividade independentes de projetos apoiados pelo Fundo e uma sexta tem previsão de conclusão em 2018. Os relatórios dos avaliadores independentes estão disponibilizados no website do Fundo.

47.7.9. A condução de avaliações de efetividade independentes tem as seguintes finalidades:

- a) auxiliar o Fundo Amazônia na prestação de contas a seus doadores e demais partes interessadas sobre o tipo de projeto apoiado e seus impactos;
- b) possibilitar a aprendizagem institucional dos executores de projetos e do próprio Fundo Amazônia, contribuindo para melhorar a qualidade dos projetos e a priorização dos investimentos, subsidiando, assim, a tomada de decisões;
- c) verificar a observância pelos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia das salvaguardas de Cancun acordadas no âmbito da UNFCCC para ações de REDD+; e
- d) verificar o alinhamento dos projetos com o PPCDAm, a Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) e os planos estaduais de prevenção e controle do desmatamento.

47.7.10. Por sua vez, o KfW, banco de desenvolvimento alemão doador do Fundo Amazônia, realizou em 2016 uma avaliação *ex post* do Fundo. O KfW ressaltou não se tratar de uma avaliação definitiva, já que o Fundo Amazônia continua a operar e conta com uma carteira de projetos que em sua maioria se encontram em fase de execução. O objetivo foi avaliar o conceito do Fundo Amazônia, bem como a orientação estratégica de sua carteira de projetos e seu mecanismo de alocação de recursos. Em sua avaliação (em inglês), o KfW concluiu que o Fundo Amazônia se tornou um dos pilares de apoio ao PPCDAm, que seu portfólio de projetos implementa os elementos de uma estratégia REDD+ e que tem potencial para dar seguimento aos sucessos do Brasil no combate ao desmatamento e complementá-los com medidas de proteção florestal e de produção sustentável.

47.7.11. Finalmente, no âmbito da parceria do Fundo Amazônia com a GIZ, está sendo elaborado termo de referência (TdR) para a realização de uma avaliação de meio termo de efetividade do Fundo, a ser coordenada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe — CEPAL, tendo como objetivo identificar o desempenho do Fundo e os impactos até agora alcançados (2008 - 2018).

47.7.12. Em face do exposto, o BNDES solicita que sejam observadas pelo TCU as considerações e evidências apresentadas acima e nos anexos, quando da elaboração da versão final de seu relatório.

47.8. Análise: com relação às práticas de monitoramento e avaliação (M&A) já implementadas pelo BNDES e pelo Fundo Amazônia, bem como sua aderência ao Acórdão 1.839/2013 — TCU — Plenário (Ministro Relator José Múcio Monteiro), subitens 9.1.4 e 9.1.5, o gestor trouxe à baila a Nota Técnica AGS/DEFAM 43 (peça 155), de 8/5/2018, incluída no Anexo VI, elaborada em resposta ao Ofício 7-10/2018-TCU/Secex-PA, de 3/5/2018, detalhando o macroprocesso de promoção e avaliação de efetividade do Fundo Amazônia.

47.8.1. As providências elencadas nos tópicos 47.4 a 47.9 desta instrução, bem como as justificativas e argumentações dispostas na Nota Técnica evidenciam que o Banco vem desenvolvendo e adotando ferramentas e procedimentos de monitoramento e avaliação (M&A) dos resultados (eficácia e efetividade) do seu apoio financeiro concedido. Por fim, não há que se falar em não aderência aos subitens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 1839/2013 – TCU – Plenário.

47.8.2. Por outro lado, a Nota AT-08 (peça 156), de 4/7/2018, do Superintendente da Auditoria Interna do Basa, constante do Anexo V, discorre sobre o planejamento anual e critérios de seleção dos trabalhos de auditoria interna (PAINT), executados pela área de Auditoria Interna do BNDES.

47.8.3. A Nota da Superintendência apresenta o seguinte conteúdo:

47.8.3.1. A Auditoria Interna do BNDES – AT elabora o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT, o qual é submetido à apreciação prévia da Controladoria-Geral da União e à aprovação do Conselho de Administração e do Comitê de Auditoria;

47.8.3.2. a seleção dos objetos de auditoria para a definição do PAINT é oriunda do resultado da aplicação de uma matriz de riscos, visando priorizar as ações da auditoria interna para o exercício seguinte. Primeiramente consideraram-se as ações mandatórias normatizadas e, em seguida, o resultado da matriz de riscos, respeitando-se a quantidade de horas disponíveis e o perfil dos auditores;

47.8.3.3. a priorização de objetos de auditoria para fins de definição dos trabalhos anuais deve-se à limitação da capacidade de execução de trabalhos de auditoria em decorrência do quantitativo funcional da Área de Auditoria Interna e, portanto, os critérios estabelecidos devem ser revistos sempre que houver variação significativa neste quantitativo;

47.8.3.4. os PAINTs dos exercícios de 2015 e 2016 observaram o disposto na IN CGU/PR 1, de 6/4/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno, alterada pela IN 1, de 13/3/2003, na IN CGU/PR 7, de 29/12/2006 e alterada pela IN CGU/PR 9, de 14/11/2007, e na IN CGU/PR 1, de 3/1/2007. Já o PAINT 2017 seguiu as orientações previstas na IN CGU/PR 1, de 6/4/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno, alterada pela IN 1, de 13/3/2003 e na IN CGU/PR 24, de 17/11/2015;

47.8.3.5. para a elaboração do PAINT, a Auditoria Interna adotou metodologias de priorização dos objetos a serem auditados através da utilização de matriz de risco, as quais constam dos respectivos PAINTs de 2015 a 2017, a seguir descrita:

a) priorização das ações de auditoria – 2015

- a Auditoria Interna utilizou o modelo de processos mapeado e mantido pela Secretaria de Gestão do Projeto AGIR para a escolha das ações a serem realizadas. O modelo do AGIR continha um total de 25 macroprocessos mapeados;
- a Auditoria Interna identificou 51 temas relevantes relacionados aos macroprocessos mapeados pelo AGIR, os quais serviram de base para elaboração de uma matriz de planejamento que possibilitou a priorização e a escolha das ações de auditoria para o ano de 2015;
- a matriz foi elaborada a partir da avaliação de informações corporativas, a saber: histórico de constatações de auditoria pendentes, tempo desde a última auditoria, relevância, considerando a identificação dos macroprocessos de maior impacto elaborada pelo Departamento de Controles Internos da Área de Gestão de Riscos, vulnerabilidades relacionadas aos macroprocessos de acordo com relatórios da Ouvidoria, risco de continuidade considerando o prazo máximo de interrupção tolerável das operações, risco operacional, existência de regulamentação externa, materialidade e risco específico de acordo com o julgamento da auditoria; e
- para cada critério foi estabelecida uma sistemática de avaliação e pontuação visando classificar os processos considerados mais críticos de acordo com a metodologia utilizada.

b) priorização das ações de auditoria – 2016

- a Auditoria Interna utilizou o modelo de processos mapeado e mantido pela Secretaria de Gestão do Projeto AGIR para a escolha das ações a serem realizadas. O modelo do AGIR continha um total de 27 macroprocessos mapeados;
- a Auditoria Interna identificou 52 temas relevantes relacionados aos macroprocessos mapeados pelo AGIR, os quais serviram de base para elaboração de uma matriz de planejamento que possibilitou a priorização e a escolha das ações de auditoria para o ano de 2016; e
- não houve alterações no modelo de matriz utilizada em 2016 em relação ao modelo utilizado em 2015 para a priorização das ações da auditoria interna.
- para cada critério foi estabelecida uma sistemática de avaliação e pontuação visando classificar os processos considerados mais críticos de acordo com a metodologia utilizada.

c) priorização das ações de auditoria – 2017

- a Auditoria Interna utilizou o modelo de processos mapeado e mantido pela AGR/DESIP para a escolha das ações a serem realizadas. O modelo continha um total de 26 macroprocessos mapeados;
- a Auditoria Interna identificou 56 temas relevantes relacionados aos macroprocessos mapeados pela AGR/DESIP, os quais serviram de base para elaboração de uma matriz de planejamento que possibilitou a priorização e a escolha das ações de auditoria para o ano de 2017;
- a proposta de aprimoramento da metodologia utilizou os seguintes princípios e critérios:
 - revisão dos eixos da matriz com ajustes nos pesos e aprimoramento da metodologia de pontuação;
 - divisão dos riscos em dois grupos: riscos inerentes contendo nove eixos e riscos de ambiente de controle contendo quatro eixos;
 - revisão da métrica do eixo “Risco de Crédito” de modo a considerar a possibilidade de ocorrência de perdas associadas ao não cumprimento pelo tomador ou contraparte de suas respectivas obrigações financeiras nos termos pactuados, à desvalorização de controle de crédito decorrente da deterioração na classificação de risco do tomador, à redução de ganhos ou remunerações, às vantagens concedidas na renegociação e aos custos de recuperação, conforme Resolução Bacen 3.721/2009;
 - revisão de métrica do eixo “Risco de Mercado” de modo a considerar a possibilidade de ocorrência de perdas resultadas da flutuação nos valores de mercado de posições detidas por uma instituição financeira, incluindo os riscos das operações sujeitas à variação cambial, das taxas de juros, dos preços de ações e dos preços de mercadorias (commodities), conforme Resolução Bacen 3.464/2007;
 - inclusão do eixo “Risco Estratégico” que considera o risco do processo impactar o planejamento estratégico do BNDES;
 - inclusão do eixo “Risco Contábil e Indicadores Financeiros” que considera o risco de um processo impactar as demonstrações financeiras e/ou indicadores financeiros em decorrência de erros;
 - inclusão do eixo “Risco de Processamento” que considera o risco relacionado ao volume financeiro e/ou de transações e a complexidade de execução do processo;
 - revisão da métrica do eixo “Risco Legal”, considerando o risco do processo não estar aderente às regulamentações, padrões contábeis ou leis vigentes;
 - inclusão do eixo “Risco Reputacional (Imagem)” que considera a possibilidade de perdas decorrentes da percepção negativa sobre a Instituição por parte de clientes, contrapartes, acionistas, investidores, órgãos governamentais, comunidade ou supervisores que pode afetar adversamente a sustentabilidade do negócio;
 - manutenção do eixo “Risco de Continuidade de Negócio” que considera as perdas decorrentes de interrupções das operações normais de negócios;
 - inclusão do eixo “Influências Externas” cujo escopo consiste na análise dos riscos do processo ser impactado por influências externas que não são controláveis (concorrência, mercado financeiro, política, economia, social e ambiental);
 - inclusão do eixo “Pessoas” que considera fatores de riscos como *turnover* de pessoal, mudança de estrutura organizacional, nível de dependência, expertise técnica e capacitação;
 - inclusão do eixo “Execução” cuja análise envolve a mensuração dos riscos associados às perdas resultantes de falhas, deficiências ou inadequação de controles internos;

- inclusão do eixo “Tecnologia da Informação” que envolve a análise de fatores como o suporte adequado de TI aos processos de negócio, segurança da informação e dependência tecnológica de terceiros; e
- inclusão do eixo “Auditorias Interna/Externa e Órgãos de Controle” que consiste na avaliação do nível de risco dos pontos identificados pelas auditorias interna e externa e órgãos externos de controle.

- a matriz foi elaborada a partir da avaliação e informações corporativas, a saber: avaliação dos riscos inerentes (risco de crédito, risco de mercado, risco estratégico, risco contábil e indicadores financeiros, risco de processamento, risco legal, risco reputacional – imagem, risco de continuidade, risco de influências externas) e avaliação dos riscos de ambiente de controle (risco de pessoas, risco de execução, risco de tecnologia da informação e auditoria interna/externa e órgãos de controle).

- para cada critério da matriz, foram definidas diretrizes de avaliação de modo a pontuar cada tema auditável de acordo com a seguinte escala: risco alto (9 pontos), risco médio (3 pontos), risco baixo (1 ponto) e risco nulo ou não aplicável (0 ponto).

d) escolha das ações de auditoria: para a escolha das ações de auditoria para os exercícios de 2015 a 2017 foram consideradas primeiramente as ações mandatórias normatizadas. Em seguida, o resultado da matriz de riscos de cada ano foi utilizado para a escolha dos temas a serem auditados, respeitando-se a quantidade de homem-hora disponível e o perfil dos auditores. Desta forma o objeto de auditoria “Gestão de Fundos Estatutários e de Terceiros: Outros Fundos” que engloba a gestão do Fundo Amazônia, dentre outros fundos administrados pelo BNDES, não obteve pontuação que justificasse sua inclusão nos PAINTs de 2015 a 2017.

47.8.3.6. Nesse sentido, mesmo que o objeto “Gestão de Fundos Estatutários e de Terceiros: Outros Fundos” venha a obter pontuação que justifique sua inclusão no PAINt, o escopo da auditoria poderá, eventualmente, considerar outro fundo sob gestão do BNDES em detrimento ao Fundo Amazônia, levando-se em consideração o princípio da economicidade e a consequente racionalização na aplicação dos recursos financeiros e, principalmente, na alocação de homens-hora da Auditoria Interna, bem como em consonância com a Norma de Desempenho 250 – Coordenação e Confiança contida nas Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna do IIA que orienta que “o executivo chefe de auditoria deveria compartilhar informações, coordenar atividades e considerar depositar confiança no trabalho de outros prestadores internos e externos de serviços de avaliação (assurance) e consultoria para assegurar a cobertura apropriada e minimizar a duplicação de esforços”.

47.8.3.7. Cabe mencionar que a Auditoria Interna avaliou a gestão do Fundo Amazônia em 2013 e o resultado desse trabalho foi consubstanciado no Relatório AT 6/2013; e

47.8.3.8. Especificamente em relação ao acompanhamento das operações, a Auditoria Interna do BNDES realizou trabalho de auditoria referente ao PAINt 2015, cujo escopo foi o acompanhamento das garantias das operações diretas. No entanto, nenhuma das operações selecionadas na amostra tinha fonte de recursos do Fundo Amazônia.

47.8.3.9. Como consequência da deficiência no acompanhamento em outro achado, esclarece-se que se pode referir em especial ao monitoramento a ser realizado por instância superior do BNDES, por área de Auditoria Interna e/ou Auditoria Independente, não vinculada ao DEFAM, exatamente para que haja segregação de funções.

47.8.4. Considera-se que a AGS/ DEFAM é o responsável pela análise e parecer para concessão, faz os contatos cotidianos e as visitas aos projetos.

47.8.5. Entende-se, que como oportunidade de melhoria, além do controle direto executado pelas equipes operacionais, a área de Auditoria Interna deveria avaliar a viabilidade de eleger e incluir no Plano de Auditoria Interna do BNDES, em periodicidade a ser definida, a verificação física de projetos executados, com ênfase na execução físico-financeira dos referidos projetos, e não somente nos procedimentos executados pela equipe operacional, abrangendo projetos já

encerrados para avaliação de sua efetividade e projetos em andamento para verificar de suas aderências ao plano de trabalho, ao contrato e outros instrumentos que o regem.

47.8.6. É relevante o acompanhamento já executado nos projetos e importantes os contatos permanentes que a Equipe do BNDES mantém com os beneficiários dos recursos do Fundo, assim como as visitas realizadas, tanto pela equipe quanto pelos doadores, auditores gerais e outros. Entretanto, entende-se necessário que haja um acompanhamento mais sistemático, com periodicidade definida, que gere um relatório de avaliação dos projetos escolhidos, sob o ponto de vista da Auditoria Interna e não do setor operacional do BNDES, responsável pela gestão dos recursos do Fundo.

47.8.7. Essa segregação de atribuições visa permitir isenção na avaliação, pois, os setores operacionais, com a relação permanente e mais próxima com os beneficiários, e considerando que está diretamente envolvida poderia não conseguir detectar impropriedades/irregularidades eventualmente em ocorrência.

47.8.8. Em que pese os critérios de seleção dos trabalhos de auditoria interna (PAINT), executados e informados pela área de Auditoria Interna do BNDES nos exercícios de 2015 a 2017, a equipe de auditoria considera imprescindível que haja uma ação de controle interno periódica sobre o processo de acompanhamento dos projetos do Fundo Amazônia, em primeiro lugar, por se tratar de uma alçada diferente do DEFAM, responsável pelo acompanhamento dos projetos, e em segundo lugar, pela especificidade e peculiaridade do Fundo ao administrar recursos concedidos na forma de recursos a fundo perdido e com uma temática voltada para um viés social.

47.8.9. Assim, ainda que haja uma sistemática de eleição e seleção dos trabalhos de auditoria interna, propõe-se recomendar ao BNDES o encaminhamento expedido pela equipe.

47.9. Proposta de encaminhamento: Recomendar ao BNDES que avalie a possibilidade de priorizar no PAINT ações de controle no Fundo Amazônia.

II.6. O conteúdo dos relatórios de auditorias externas apresentados não expressa a concreta averiguação dos projetos executados ou em execução, bem como a aplicação dos recursos a eles destinados.

48. Tipificação: falhas/impropriedades.

48.1. Situação encontrada: Por meio do Ofício 1-10/2018-TCU/Secex-PA, de 31/1/2018, foi solicitado ao BNDES informações sobre as ações de controle executadas (interna e externamente), no âmbito do Fundo Amazônia, nos exercícios de 2016 e 2017.

48.1.1. O BNDES disponibilizou Relação de Documentos em que indica que foram realizadas Auditorias Externas (Auditoria de Asseguração Limitada - 2015 e 2016 e Auditoria Financeira - KPMG - 2015 a 2017) e Avaliação de Doadores - 2016 (Avaliação Ex Post KFW).

48.1.2. Integra como escopo e limitações do Relatório de Auditoria de Asseguração Limitada a aplicação de procedimentos quanto ao cumprimento pelo BNDES das exigências constantes no Decreto 6.527/2008. Essas ações estão fundamentadas nas diretrizes e nos critérios estabelecidos pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e, quando aplicável, das orientações estratégicas contidas no Plano Amazônia Sustentável (PAS) e das diretrizes tático-operacionais do Plano de Ação para Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). No Relatório de Auditoria de Asseguração Limitada não está incluída a avaliação do cumprimento pelos beneficiários dos projetos das obrigações contratadas pelo BNDES.

48.1.3. O relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras aponta que foram examinadas as demonstrações financeiras do Fundo Amazônia, que compreendem o balanço patrimonial e as respectivas demonstrações do resultado, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa, assim como o resumo das principais práticas contábeis e demais notas explicativas. Não foram encontrados elementos de análise de conformidade nos projetos de avaliação *ex post* KFW 2016.

48.1.4. O art. 1º c/c art. 7º do Decreto 6.527/2008 estabelece que o BNDES contratará anualmente serviços de auditoria externa para verificar a correta aplicação dos recursos provenientes das doações para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

48.1.5. Consta do Relatório de Gestão de 2016 do BNDES que compete à Área de Gestão Socioambiental fomentar, estruturar e acompanhar o desenvolvimento de projetos ambientais e de atividades sustentáveis, inclusive no âmbito do Fundo Amazônia. Neste contexto está inserido, como instância subordinada à área de Gestão Socioambiental, o Departamento de Gestão do Fundo Amazônia - DEFAM criado com o objetivo de conduzir a gestão operacional do Fundo Amazônia.

48.1.6. Compete ao DEFAM, entre outras atividades, o fomento, a estruturação, a análise, a contratação e o acompanhamento das operações do Fundo, e, também, a prestação de contas dos doadores de recursos, o que inclui o reporte dos resultados alcançados por meio dos projetos apoiados, auditorias externas anuais (financeiras e de cumprimento), efetuadas por auditores independentes de reputação internacional, e o amplo compromisso com transparência à sociedade da gestão do fundo pelo BNDES. Esta Competência está inserida na Resolução 3061/2016, que dispõe sobre a organização interna básica do BNDES.

48.1.7. No caso prático, a equipe constatou que o acompanhamento dos projetos se dá no âmbito do DEFAM, que se organiza internamente em 5 gerências operacionais responsáveis pela análise e acompanhamento dos projetos e 1 gerência de relacionamento institucional, monitoramento e avaliação.

48.1.8. Nas três tipologias de relatório apresentadas pelo BNDES, a equipe buscou identificar análise dos projetos em execução e concluídos, entretanto não foram encontradas análises de conformidade em projetos.

48.1.9. A equipe concluiu que o conteúdo dos relatórios de auditorias externas apresentados não expressa a concreta averiguação dos projetos executados ou em execução, bem como a aplicação dos recursos a eles destinados.

48.1.10. Além disso, conclui-se que o BNDES poderia segregar as atribuições referentes à contratação de auditorias externas, considerando que o DEFAM já responde por análise, acompanhamento e avaliação de resultados de projetos.

48.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Auditoria Externa Contábil.

Auditoria Externa - Cumprimento.

48.3. Critérios:

Decreto 6527/2008, art. 1º, *caput*; art. 7º, *caput*

48.4. Evidências:

Peça 82 - Auditorias de Asseguração Limitada - 2015 e 2016. - Elementos comprobatórios/Evidências - Auditorias de Asseguração Limitada - 2015 e 2016, folhas 1/14.

Peça 83 - Auditorias Financeiras 2015 a 2017. - Elementos comprobatórios/Evidências - Auditorias Financeiras 2015 a 2017, folhas 1/59.

Peça 84 - Avaliação *Ex Post*. 2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - Avaliação *Ex Post* 2016, folhas 1/10.

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES, folha 1.

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folhas 16/18.

48.5. Causas da ocorrência do achado:

Interpretação do Decreto pelo Fundo quanto ao conteúdo dos relatórios de Auditoria Financeira.

48.6. Efeitos/Consequências do achado:

O conteúdo dos relatórios de auditorias externas não expressa a execução financeira dos projetos. (efeito real)

48.7. Comentários dos Gestores

48.7.1. Conforme será adiante melhor detalhado, cumpre de plano destacar que não há qualquer inconformidade normativa nos serviços de auditoria contratados pelo BNDES, no âmbito do Fundo Amazônia, em relação ao que dispõe o Decreto 6.527/2008.

48.7.2. Nos termos do Decreto 6527/2008, o BNDES “apresentará ao COFA, para sua aprovação, informações semestrais sobre a aplicação dos recursos e relatório anual do Fundo Amazônia” (art. 6º), bem como “contratará anualmente serviços de auditoria externa para verificar a correta aplicação dos recursos” (art. 7º).

48.7.3. Para fins de atendimento ao que estabelece o decreto, o Banco contratou, por meio da sua área responsável pelas licitações e contratações administrativas, nos termos da Lei 8.666/93, serviço de auditoria financeira que avalia a contabilidade, os controles internos, o fluxo e a movimentação financeira dos recursos do Fundo Amazônia, de forma segregada à auditoria financeira dos recursos do BNDES, bem como serviço de auditoria de *compliance* (ou de cumprimento) que verifica a conformidade do apoio financeiro do Fundo Amazônia, no que se refere às Diretrizes e Critérios estabelecidos pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), ao PAS e ao PPCDAm, conforme estabelece o contrato de doação ao Fundo celebrado com o Governo da Noruega.

48.7.4. As empresas atualmente contratadas para realização das auditorias externas (KPMG e BDO) encontram-se entre as 5 maiores empresas do ramo, sendo reconhecidas tanto no mercado nacional quanto internacional, seguindo, ainda, todas as normas nacionais e internacionais de contabilidade e auditoria a elas aplicáveis.

48.7.5. Anualmente, os relatórios de auditoria são apresentados juntamente com o Relatório Anual do Fundo Amazônia para aprovação pelo COFA, conforme determina o Decreto 6.527/2008, e são encaminhados posteriormente aos doadores do Fundo Amazônia (Governos da Noruega, da Alemanha e Petrobras), nunca tendo sido o escopo de tais auditorias, por sua vez, objeto de divergência ou questionamento por parte de qualquer dos interlocutores mencionados. Ao contrário, as contratações em questão sempre foram referenciadas como exemplo de boa e efetiva prática de gestão pelo BNDES.

48.7.6. Cumpre destacar que o COFA é presidido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), que é signatário do Decreto 6.527/2008, no qual está inserida a previsão de contratação anual de serviços de auditoria externa. Portanto, a inexistência de questionamentos por parte do MMA em relação ao escopo da auditoria demonstra que os trabalhos alcançam os objetivos do referido Decreto.

48.7.7. É importante ressaltar que o contrato de doação da Noruega (*Donation Agreement - Article X “Audit”*, item 3) menciona expressamente que o serviço de auditoria de *compliance* deveria ser realizado para verificar se a aplicação de recursos do Fundo corresponde aos propósitos e diretrizes estabelecidos pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia, bem como se os resultados dos projetos por ele apoiados estão em conformidade com o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Segue transcrição do item do contrato (“(...) 3. *A compliance audit shall be carried out to check if the application of the Fund resources correspond to its purposes and the guidelines established by the Steering Committee, as well as if the results of the projects supported through the Fund conform with the Sustainable Amazon Plan and with the Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Amazon*”.

48.7.8. O contrato de doação com o banco de desenvolvimento alemão KFW, por sua vez, apenas menciona as auditorias sem adentrar, porém, no detalhamento do escopo do serviço (item IV, subitem 1.4 do Acordo em Separado do Contrato de Doação ao KFW).

48.7.9. Por outro lado, destaca-se que a contratação de uma auditoria externa ao BNDES para realizar a verificação da execução físico-financeira dos projetos apoiados poderia trazer algumas questões sensíveis, do ponto de vista institucional, como por exemplo, vir a ser entendida como uma substituição de atribuições de competência exclusiva de técnicos do Banco. Outro ponto não menos relevante é que a execução físico-financeira, em especial dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, haja vista suas peculiaridades, envolve avaliações para tomada de decisões operacionais que demandam, quase sempre, um nível de envolvimento e conhecimento prévio, contextualizado da realidade e dos atores sociais envolvidos pouco viáveis de serem exigidos dos auditores externos que realizam um serviço pontual e específico, em função da própria natureza do trabalho que realizam.

48.7.10. É nesse sentido que o BNDES sempre foi bastante cuidadoso na contratação e gestão dos contratos de serviço de auditorias do Fundo Amazônia, primando, de um lado, pelo cumprimento daquilo que estabelece o Decreto e os contratos de doação, sem olvidar-se, porém, do estabelecimento de limites entre aquilo que é de competência do BNDES, enquanto gestor do Fundo Amazônia, e do que seria efetivamente atribuição do auditor na realização do seu trabalho de *compliance*.

48.7.11. Pelo exposto, reitera-se que a contratação e a realização do trabalho dos auditores independentes contratados para os serviços de auditoria do Fundo Amazônia pelo BNDES, não apenas encontram-se em conformidade normativa, tendo em vista o que estabelece o Decreto 6.527/2008, como também atendem ao escopo delimitado no contrato de doação celebrado entre o BNDES e os doadores do Fundo. Ademais, conforme já destacado, os relatórios de tais auditorias têm sido encaminhados anualmente, tanto aos doadores do Fundo Amazônia quanto aos membros do COFA, não pendendo qualquer crítica em relação ao escopo do trabalho realizado.

48.7.12. Em face do exposto, o BNDES solicita que sejam observadas pelo TCU as considerações e evidências apresentadas acima e nos anexos, quando da elaboração da versão final de seu relatório.

48.8. Análise: o cerne da falha/impropriedade consiste no monitoramento a ser realizado por instância independente do BNDES, por área de Auditoria Financeira e Independente, não vinculada ao DEFAM, exatamente para que haja segregação de funções.

48.8.1. Na conjuntura atual, o DEFAM efetua o acompanhamento dos projetos e a última ação de controle interno efetuada no âmbito do Fundo remonta a 2013, tornando-se necessária a implantação de controles para aprimoramento e/ou revisão dos atos do DEFAM.

48.8.2. O relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras aponta que foram examinadas as demonstrações financeiras do Fundo Amazônia (Fundo), que compreendem o balanço patrimonial e as respectivas demonstrações do resultado, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa, assim como o resumo das principais práticas contábeis e demais notas explicativas. Não foram encontrados elementos de análise de conformidade nos projetos de avaliação *ex post* KFW 2016.

48.8.3. Há divergência de interpretação do art. 1º c/c art. 7º do Decreto 6.527/2008 com relação à auditoria financeira contratada, uma vez que, sob a ótica da equipe, o conteúdo apresentado pela empresa de auditoria contratada pelo BNDES apresentado não contempla verificação da análise de conformidade nos projetos.

48.8.4. A auditoria externa segundo Franco e Marra (2001, p. 28), compreende o exame de documentos, de livros e registros contábeis, execução de inspeções e confirmações, internas e externas, relacionados com o controle do patrimônio, objetivando mensurar a exatidão desses registros e das demonstrações contábeis deles decorrentes.

48.8.5. As entidades do terceiro setor representam 56% dos portfólios dos projetos do Fundo Amazônia e a contabilidade nas entidades do terceiro setor passou por modificações com a vigência da Lei 12.101/2009, principalmente no que tange à gestão e controle de seus recursos. Esses recursos financeiros, que são aportados pelo Fundo Amazônia, são integralmente utilizados na cobertura das despesas das entidades do terceiro setor e na execução de suas atividades operacionais.

48.8.6. Torna-se necessário que o BNDES ao contratar anualmente serviços de auditoria externa para verificar a correta aplicação dos recursos provenientes das doações para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, contemple, ainda que em caráter amostral, elementos da execução financeira dos projetos em andamento.

48.8.7. Assim, ainda que haja uma sistemática de contratação de serviço de auditoria financeira que avalia a contabilidade, os controles internos, o fluxo e a movimentação financeira dos recursos do Fundo Amazônia, bem como serviço de auditoria de *compliance* (ou de cumprimento) propõe-se recomendar ao BNDES o encaminhamento expedido pela equipe.

48.9. Proposta de encaminhamento: Recomendar ao BNDES que avalie a possibilidade de, nas contratações de serviços de auditoria externa no âmbito do Fundo Amazônia, contemple em seu conteúdo, ainda que em caráter amostral, a correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos em andamento.

II.7. Deficiências na Execução Física.

49. Tipificação: Falhas/impropriedades

49.1. Situação encontrada: o Ofício de Requisição 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/4/2018, solicitou ao BNDES informar se houve emissão de relatório de acompanhamento, desembolsos, aditivos contratuais no exercício de 2018 e, em caso positivo, fossem apresentadas as alterações correspondentes aos projetos analisados pela equipe.

49.1.1. Em resposta, por meio da Nota AGS/DEFAM 33/2018, o BNDES informou que, no exercício de 2018, houve apenas a emissão de uma nota de acompanhamento e de um ofício referente ao acompanhamento do Programa Municípios Verdes.

49.1.2. Por meio da Nota de Acompanhamento AGS/DEFAM 29, de 10/4/2018, o BNDES relata irregularidades na prestação de serviços de Cadastro Ambiental Rural (CAR) pela empresa PILAR - Terraplenagem, Locações, Construções e Serviços Ltda. - ME, contratada para execução de serviços definidos no âmbito do Contrato 004/2016, firmado com o Núcleo Executor do Programa Municípios Verdes (NEPMV), com recursos oriundos da Colaboração Financeira com o BNDES firmada pelo Contrato 13.2.1297.1, de 26/5/2014.

49.1.3. O Contrato 13.2.1297.1, de 26/5/2014, foi firmado entre o BNDES e o Estado do Pará, por meio do NEPMV, no valor de R\$ 82.378.560,00, sendo objeto de verificação de conformidade pela equipe durante o trabalho de campo, não sendo detectadas irregularidades nas aquisições de bens e equipamentos por parte da beneficiária na amostra auditada.

49.1.4. Para operacionalizar o CAR e em decorrência do Contrato 13.2.1297.1, foi realizado o Pregão Eletrônico 001/2016 que, após homologado e adjudicado, deu origem aos Contratos 003/2016, firmado entre o NEPMV e a empresa Nortageo Agronegócio Ltda - ME, pelo valor global de até R\$ 3.302.322,30, e 004/2016, firmado entre o NEPMV e a empresa Pilar Terraplenagem, Locações, Construções & Serviços Ltda - ME, pelo valor global de R\$ 3.234.420,28.

49.1.5. Por meio do Ofício AGS/DEFAM 29, de 10/4/2018, o BNDES comunica ao NEPMV que, em vista das informações encaminhadas dando conta da apuração de denúncia contra a empresa Pilar Terraplenagem, Locações, Construções e Serviços Ltda - ME, a equipe de acompanhamento do BNDES não poderá realizar a comprovação da utilização de recursos na finalidade prevista relativa ao contrato de prestação de serviços de CAR firmado entre o NEPMV e a empresa Pilar, denunciada por fraude. Complementa o BNDES informando que nos casos em que

não se comprovar a aplicação de recursos, deve-se proceder a sua devolução, conforme estabelecido na Cláusula Terceira, inciso XXVII, do Contrato 13.2.1297.1, de 26/5/2014.

49.1.6. Por fim, o BNDES informa que em até 60 dias da emissão da correspondência, a saber 10/4/2018, emitirá boleto para restituição dos recursos pagos relativos ao contrato com a empresa Pilar, no valor de R\$ 2.038.525,44 e acrescidos de atualização pela TJLP, desde a data da liberação de recursos (27/6/2016) até a data de vencimento do boleto, quando deverá ser efetivada a devolução.

49.1.7. Assim, detectada a irregularidade na execução física, não houve débito configurado considerando que até 10/6/2018 o BNDES deve emitir boleto para devolução dos recursos, propondo-se, no bojo do acórdão decorrente deste trabalho, expedir determinação no sentido de que o BNDES comprove as medidas adotadas para a regularização da questão atinente ao Contrato 13.2.1297.1, especificamente com relação aos valores a serem reembolsados ao Fundo Amazônia pelo Governo do Estado do Pará.

49.1.8. Por outro lado, foi apurado na execução física impropriedade que deu causa à recomendação ao BNDES para que, como forma de conferir maior transparência, considerando que a FAS é intermediária das aquisições para as comunidades beneficiadas com recursos do Fundo Amazônia relativos a dois contratos amostrados 09.2.1336.1 e 16.2.0177.1, no sentido de que avalie, quando das aquisições de bens e serviços, na ocasião de repasse dos mesmos para as comunidades, seja anexada às notas fiscais/faturas ou outros instrumentos, declaração de recebimento, com a identificação do signatário, incluindo a comunidade que representa e a que contrato de financiamento do Fundo Amazônia pertence.

49.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato firmado com a FAS - R\$ 19.169.087,00 - 09.2.1336.1/2009

Contrato firmado com o Estado do Pará - R\$ 82.378.560,00 - 13.2.1297-1/2014

49.3. Critérios:

Decreto 6527/2008, art. 6º, *caput*; art. 7º, *caput*

Resolução 2201/2011, BNDES, art. 59; art. 60; art. 61; art. 63

49.4. Evidências:

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES, folha 4.

Peça 85 - Nota AGS/DEFAM 33/2018 - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota AGS/DEFAM 33/2018, folhas 1/6.

Peça 86 - Nota AGS/DEFAM 29/2018, de 10/4/2018. - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota AGS/DEFAM 29/2018, de 10/4/2018, folhas 1/10.

Peça 87 - Ofício AGS/DEFAM n- 29/2018, de 10/4/2018 - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofício AGS/DEFAM n- 29/2018, de 10/4/2018, folhas 1/2.

Peça 88 - Contrato 03/2016 - Norteggio - Elementos comprobatórios/Evidências - Contrato 03/2016 - Norteggio, folhas 1/47.

Peça 89 - Contrato 004/2016 - Pilar Terraplenagem. - Elementos comprobatórios/Evidências - Contrato 004/2016 - Pilar Terraplenagem, folhas 1/53.

Peça 93 - Informação Padronizada IP 01/2010, de 2/3/2010.

Peça 146 - Análise do Programa Municípios Verdes - PMV - Estado do Pará. - Elementos comprobatórios/Evidências - Análise do Programa Municípios Verdes - PMV - Estado do Pará, folhas 1/34.

Peça 145 - Análise Projeto Bolsa Floresta (Renda). - Elementos comprobatórios/Evidências - Projeto FAS - Análise, folhas 1/24.

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folha 18/18.

49.5. Causas da ocorrência do achado:

Fraude na Execução Física na contratação efetivada pelo Governo do Estado do Pará (beneficiário).

49.6. Efeitos/Consequências do achado:

Devolução dos Recursos ao Fundo Amazônia. (efeito potencial)

Anulação do Contrato Firmado com a Pilar Terraplanagem. (efeito potencial)

49.7. Comentários dos Gestores

49.7.1. Com relação ao Contrato de Colaboração Financeira 13.2.1297.1, de 26/5/2014, entre o BNDES e o Estado do Pará/NEPMV, o BNDES procedeu à glosa dos valores pagos à empresa Pilar Terraplanagem, Locações e Construções e Serviços Ltda — ME. Estão em curso os trâmites para a devolução da totalidade dos recursos utilizados pelo Estado do Pará no pagamento a essa empresa, conforme Ofício AGS/DEFAM 29, de 10/04/2018 encaminhado ao NEPMV.

49.7.2. A respeito do Contrato de Colaboração Financeira 09.2.1336.1, de 24/11/2009, entre o BNDES e a Fundação Amazonas Sustentável (FAS), informamos que a instituição tem incorporados às suas práticas procedimentos similares aos recomendados pelo TCU e irá aprimorá-los conforme a orientação recebida.

49.8. Análise: os elementos apresentados pelo BNDES ratificam o encaminhamento proposto inicialmente, não merecendo reparos por parte da equipe de auditoria.

49.8.1. Assim, perdura a necessidade de o BNDES comprovar a devolução à conta do Fundo Amazônia, por parte do Governo do Estado do Pará, dos recursos indevidamente aplicados pela empresa Pilar Terraplanagem, Locações e Construções e Serviços Ltda – ME, da ordem de R\$ 2.038.525,44, devidamente corrigido pela TJLP desde 27/6/2016.

49.8.2. Com relação à impropriedade apurada na execução física no Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação), firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável, perdura a necessidade de recomendar ao BNDES, na forma do encaminhamento proposto inicialmente pela equipe de auditoria.

49.9. Proposta de encaminhamento: Determinar ao BNDES que comprove as medidas adotadas para a regularização da questão atinente ao Contrato 13.2.1297.1, especificamente com relação aos valores (R\$ 2.038.525,44 corrigidos pela TJLP desde 27/6/2016) a serem reembolsados ao Fundo Amazônia pelo Governo do Estado do Pará; e

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

II.8. Competência do BNDES para atuação em matéria ambiental e/ou terras indígenas.

50. Tipificação: Boas práticas.

50.1. Situação encontrada: por meio do Ofício 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/4/2018, foi solicitado ao BNDES informar qual o fundamento legal para atuação em área ambiental e por extensão em terras indígenas.

50.1.1. Em resposta, por meio da Nota AGS/DEFAM 33, de 19/4/2018, foi informado que o apoio financeiro do BNDES a projetos na área de meio ambiente e em terras indígenas tem amparo no seu Estatuto Social, o qual tem como fundamento legal a Lei 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Estatais). O objetivo primordial do BNDES, definido no art. 3º do Estatuto, é apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País. Para cumprir essa finalidade, o banco pode exercer atividades bancárias e realizar operações financeiras de qualquer gênero (art. 9º do Estatuto).

50.1.2. O BNDES complementa que o Estatuto Social do BNDES possibilita, inclusive, o apoio financeiro não reembolsável destinado a projetos e investimentos de caráter social, nas áreas de meio ambiente e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social, observadas as normas regulamentares expedidas pela Diretoria (art. 10, V).

50.1.3. No caso prático, a Cláusula Quarta do Contrato 13.2.1266.1, firmado entre o BNDES e o ISA referente ao projeto Sociobiodiversidade no Xingu, estabelece condicionantes para utilização dos recursos, dentre elas condições ambientais, observância de posse regular, outorga pelo uso de recursos hídricos, anuência da Funai e documento de constituição do assentamento.

50.1.4. Em síntese, a competência do BNDES para atuação em matéria ambiental e/ou terras indígenas está delimitada no ordenamento jurídico.

50.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo Normativo Interno do BNDES em matéria ambiental e/ou terra indígena.

50.3. Critérios:

Ata 1 de 20/02/2017, BNDES

Lei 13.303/2016, art. 1º

50.4. Evidências:

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES., folha 4.

Peça 85 - Nota AGS/DEFAM 33/2018 - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota AGS/DEFAM 33/2018, folha 6.

Peça 71 - Contrato 13.2.1266.1 - Fundo Amazônia e ISA - Elementos comprobatórios/Evidências - Contrato 13.2.1266.1 - Fundo Amazônia e ISA, folhas 7/9.

II.9. A questão do Marco Legal.

51. Tipificação: Boas práticas,

51.1. Situação encontrada: por meio do Ofício 3-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/2/2018, foi solicitado ao BNDES documentação que informe sobre o marco legal de criação do Fundo Amazônia, incluindo (se houver) base legal para o funcionamento do Fundo nos moldes atuais.

51.1.1. Em resposta, por meio da Nota Conjunta AGS/DEFAM 7/2018 e AJ/JUAGS 1/2018, o BNDES expôs os seguintes fatos:

51.1.2. O Decreto 6.527/2008 autorizou, em seu art. 1º, a criação pelo BNDES de conta específica denominada Fundo Amazônia. A operacionalização do fundo ocorreu em setembro de 2008, quando foi aprovada sua criação pela Diretoria do BNDES, nos termos da Resolução BNDES 1640/2008.

51.1.3. O Fundo Amazônia não dispõe de personalidade jurídica, havendo sido criado pelo BNDES como uma conta contábil, o qual, nos termos do art. 1º, § 5º, do Decreto, cabe representar o Fundo judicial e extrajudicialmente.

51.1.4. De acordo com as regras impostas pelo Estatuto do BNDES, aprovado à época pelo Decreto 4.418/2002, merece destaque a autorização de destinação de recursos para a constituição de fundos específicos (art. 29), para ações passíveis de apoio pelo banco, em especial aquelas previstas no art. 9º, V, do Estatuto.

51.1.5. Verifica-se que o Fundo Amazônia não é um fundo instituído pelo Poder Público. Neste sentido, não é classificado como um "fundo público", não se submetendo à observância ao art. 167, IX da Constituição Federal, portanto. Ele foi constituído por norma interna que autorizou sua criação, nos termos do seu Estatuto Social, e não pelo Decreto 6.527/2008.

51.1.6. Acrescente-se a isso o fato de o Fundo Amazônia não possuir previsão de dotação orçamentária do orçamento geral da União no rol de suas fontes de recursos, sendo a totalidade de

seus recursos decorrente exclusivamente de doações, todas elas em conformidade com contratos firmados com doadores de recursos que aceitaram o aporte em fundo de natureza contábil e institucional do BNDES.

51.1.7. Dessa forma, conclui-se que o Fundo Amazônia não pode ser considerado um fundo constituído pelo poder público, não havendo inconstitucionalidade na sua criação, a qual ocorreu nos termos das normas aplicáveis ao BNDES, atendidas suas políticas operacionais e a governança do Fundo Amazônia prevista no Decreto 6527/2008, Na realidade, a atuação do BNDES, no que diz respeito ao tema, encontra fundamento no Decreto 6527/2008 e no seu Estatuto Social, possuindo semelhança com os demais fundos estatutários autorizados pelo art. 29 (atual art 45) do Estatuto Social.

51.1.8. Entende-se, portanto, que o Estatuto do BNDES permite, por meio de fundos específicos constituídos pelo BNDES, a realização de operação não reembolsável para apoiar atividades relacionadas ao meio ambiente.

51.1.9. Assim, a equipe conclui que o marco legal do Fundo Amazônia adere ao ordenamento jurídico pátrio.

51.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo Normativo Interno do BNDES - Criação/Funcionamento do Fundo.

51.3. Critérios:

Ata 1 de 20/02/2017, BNDES

Decreto 6527/2008, art. 1º, § 5º; art. 1º, *caput*

Resolução 4418/2002, BNDES, art. 9º, inciso V; art. 29, *caput*

Resolução 1640/2008, BNDES, art. 1º, *caput*

51.4. Evidências:

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES., folha 3.

Peça 144 - Nota conjunta AGS_DEFAM 07_2018 . AJ_JUAGS 01_2018 - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota Conjunta AGS/DEFAM 7/2018 e AJ/JU AGS 1/2018., folhas 1/3.

III. Conclusão

52. De maneira geral, a partir do exame da gestão do Fundo Amazônia executado pelo BNDES e da análise das amostras dos projetos selecionados, verifica-se que os recursos do Fundo estão sendo utilizados de maneira adequada e contribuindo para os objetivos para o qual foi instituído.

53. De início, cumpre ressaltar a transparência no acesso às informações do Fundo, haja vista, a existência inclusive de *site* na Internet no qual são disponibilizados os dados e informações sobre os projetos e ações, com um grande grau de detalhamento.

54. Despiciendo dizer que para o alcance desse objetivo os registros no *site* devem ser mantidos de forma permanentemente atualizada, com vistas a refletir a efetiva situação de execução física e financeira.

55. Para a amostra nesta auditoria foram selecionados 4 projetos, 3 deles com instituições do terceiro setor e 1 com entidade da administração pública do Estado do Pará.

56. Os projetos desenvolvidos pelas instituições do terceiro setor amostrados ocorrem em lugares longínquos, áreas remotas da região Amazônica, algumas delas distando de cidades de pequeno porte mais de 10 horas de deslocamento, entre barco e transporte terrestre em estradas vicinais

57. São lugares extremamente carentes onde a presença do Estado é mínima, nos quais a eventual instalação de estruturas estatais seria muito onerosa e de difícil manutenção. Daí o porquê da existência e da atuação de instituições do terceiro setor que preenchem este vácuo.

58. No contato com as comunidades abrangidas nesses projetos percebeu-se a importância das ações desenvolvidas, bem como a seriedade com que elas são executadas, com a produção de resultados efetivos para as comunidades beneficiadas.

59. Nas ações selecionadas no projeto “Assentamentos Sustentáveis na Amazônia”, executado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, com o objetivo de apoiar em assentamentos do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no oeste do Pará, foi possível identificar, por exemplo, quanto ao eixo “Valorização da Floresta em Pé” a indicação em Relatório que a taxa média anual de desmatamento passou de 3,98% no período 2009-2012 para 0,9% no período 2013-2016, ou ainda que em 4 assentamentos (PA Moju, PA Bom Jardim, PA Cristalino e Núcleo PSA) houve uma redução média de desmatamento da ordem de 70%.

60. Na amostra selecionada das ações desenvolvidas no projeto relativo ao Contrato 09.2.1336.1, já concluído, que tinha como finalidade apoiar a implementação de ações do Programa Bolsa Floresta (PBF), executadas pela Fundação Amazonas Sustentável - FAS, e cujo objetivo era promover a contenção do desmatamento e melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais residentes em 16 Unidades de Conservação do Amazonas, abrangendo cerca de 10 milhões de hectares, destacou-se, aparte alguns pontos de ordem formal, o registro do incremento de cerca de 30% da renda média anual das famílias beneficiadas.

61. Com relação às ações amostradas do projeto desenvolvido pelo Instituto Socioambiental – ISA, que tem como objetivo apoiar a estruturação e o fortalecimento das cadeias de valor da sociobiodiversidade na Bacia do Xingu, compreendendo 11 municípios no estado de Mato Grosso e 2 municípios no Estado do Pará, deve ser enfatizado como resultado o seu caráter estruturante, com o fortalecimento das bases para a estruturação da cadeia produtiva de sementes no Parque Indígena do Xingu (PIX).

62. Na amostra realizada no Programa Municípios Verdes – PMV, entidade do Governo do Estado do Pará, verificou-se a ocorrência de entraves que atrapalharam sua execução, o que redundou em baixos níveis de execução do projeto até o momento.

63. No decorrer de sua execução foram feitas readequações ao projeto, com a inserção de novos atores, a inclusão de novos itens de apoio, a adequação do contrato às práticas atuais do Fundo Amazônia e a mitigação de riscos identificados.

64. Além dos entraves, quanto à amostra selecionada, neste projeto foi identificada a única irregularidade efetivamente referente a desvios de recursos do Fundo, o que também provocou atrasos na implementação da ação referente ao Cadastro Ambiental Rural – CAR.

65. A empresa PILAR -Terraplanagem, Locações, Construções e Serviços LTDA-ME. (PILAR), contratada pelo Núcleo Executivo do Programa Municípios Verdes, entidade do Governo do Estado do Pará, para prestação de serviços de elaboração de Cadastro Ambiental Rural (CAR) em áreas cadastráveis de imóveis rurais de até quatro módulos fiscais em lotes dos municípios de Dom Eliseu, Santarém, Tailândia e Marabá, foi denunciada por adulteração dos cadastros à revelia dos produtores rurais.

66. Contudo, tal fato, já está em apuração, tendo resultado em emissão pelo BNDES de Nota concluindo como prejudicada a comprovação relativa à utilização de recursos referente a essa ação de Cadastro Ambiental Rural, bem como solicitação a devolução ao Fundo dos recursos malversados no valor de R\$ 2.018.525,44 acrescidos da atualização pela TJLP desde a data da liberação até o dia da efetiva devolução.

67. A mesma Nota do BNDES propôs fossem solicitados esclarecimentos sobre os desdobramentos da apuração das irregularidades encontradas, abrangendo inclusive o andamento o eventual conclusão do processo disciplinar que apura possíveis irregularidades na atuação dos membros da Comissão de Fiscalização do Contrato 004/2016-NEPMV, bem como seus impactos sobre a consecução da finalidade estabelecida no contrato firmado com o BNDES, em especial sobre o número de imóveis e áreas cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural, sendo demandadas, ainda, informações sobre o andamento da devolução de recursos pela Empresa Pifar ao NFPMV.

68. Em razão das alterações na estrutura de implementação do Programa Municípios Verdes e das irregularidades detectadas no Cadastro Ambiental Rural, o projeto teve prorrogada sua conclusão para 25/5/2020, o que prejudica, por ora, a avaliação da sua efetividade quanto aos resultados alcançados.

69. Ou seja, não há como mensurar neste momento em que medida as ações do projeto contribuíram para a consolidação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) de imóveis rurais e o fortalecimento da gestão ambiental municipal, de modo a combater o desmatamento e a degradação florestal no estado do Pará, que são os objetivos primários do Programa Municípios Verdes.

70. Este ponto, eventualmente, poderia ensejar ação complementar de fiscalização, até em razão da materialidade envolvida no PMV.

71. Nesse sentido, as propostas ora alvitradas objetivam garantir que as ações executadas no âmbito do Fundo Amazônia, a despeito de pequenos pontos de ordem formal, ainda que o nível de desempenho ora verificado seja bastante satisfatório, possam ser aprimoradas por meio do incremento da sua governança.

72. Ante essas considerações, submetemos os autos à consideração superior.

IV. Proposta de encaminhamento

73. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

73.1. Responsável: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

74.1.1. Determinação a Órgão/Entidade:

74.1.1.1. Determinar, com fundamento no art. 1º, parágrafo único, inciso II e art. 8º, § 3º, inciso VI, da lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, que mantenha atualizadas as informações disponíveis para acesso no *website* do Fundo Amazônia, no tocante aos desembolsos e prazos de vigência dos ajustes contratuais.

74.1.1.2. Determinar que comprove as medidas adotadas para a regularização da questão atinente ao Contrato 13.2.1297.1, especificamente com relação aos valores (R\$ 2.038.525,44 corrigidos pela TJLP desde 27/6/2016) a serem reembolsados ao Fundo Amazônia pelo Governo do Estado do Pará.

74.1.2. Recomendação a Órgão/Entidade:

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

74.1.2.2. Avalie a possibilidade de, nas contratações de serviços de auditoria externa no âmbito do Fundo Amazônia, contemple em seu conteúdo, ainda que em caráter amostral, a correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos em andamento.

74.1.2.3. Avalie a possibilidade de priorizar no PAINT ações de controle no Fundo Amazônia.

74.1.2.4. Avalie a conveniência e oportunidade de quando da formalização de contratos de projetos a serem executados com recursos do Fundo Amazônia, além do prazo de execução, fixe o seu tempo máximo, evitando que se prolonguem por falta de ação ou planejamento inadequado do beneficiário.

74.1.3. Dar ciência:

74.1.3.1. Dar ciência ao BNDES do acompanhamento deficiente da execução contratual apurado nos quatro projetos selecionados na amostra e visitados nos trabalhos de campo, conforme detalhamento abaixo:

a) Projeto FAS: subutilização dos equipamentos instalados na Comunidade Terra Preta, tendo sido informado que a causa foi a demora na construção das instalações da marcenaria – contrapartida da

comunidade, em que pese o projeto estar concluído desde 31/12/2015 e os equipamentos terem sido adquiridos pela FAS em 31/7/2015, Nota Fiscal 9518;

b) Projeto IPAM: beneficiários fora do perfil traçado no Plano de Trabalho Aprovado do Projeto, sem o devido registro em instrumentos de acompanhamento das alterações procedidas pelo beneficiário.

c) Projeto ISA: avaria e consequente descarte de impressoras;

d) Projeto PMV: ausência de controles e/ou a fiscalização dos Contratos firmados pelo NEPMV durante a execução de projetos, exigindo-se e fazendo análise dos Relatórios previstos nos instrumentos contratuais firmados com as empresas Pilar e Nortegeo, para que sejam mitigados os riscos de fraudes como as ocorridas no contrato com a empresa Pilar, cabendo ao Fundo Amazônia /NEPMV avaliar a viabilidade de implantação de mecanismos de controles parciais ou, se já implantados, a verificação de sua efetividade.

74.1.3.2. Dar ciência ao BNDES do acompanhamento deficiente da execução contratual mediante descumprimento das normas de acompanhamento estabelecidas na Resolução Diretoria BNDES 2.201/2011, no tocante à emissão dos relatórios de acompanhamento estabelecidas no art. 61, § 2º, da Resolução, apuradas no Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação), firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável e Projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, firmado por meio do Contrato 13.2.1266.1 com o Instituto Socioambiental.

É o relatório.