

VOTO

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

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

3. Passo a relatar os resultados obtidos com os trabalhos fiscalizatórios.

II

4. Por meio do Decreto 6.527/2008, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES foi autorizado a gerenciar o valor das doações recebidas em espécie para aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável na Amazônia Legal (totalidade da área dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, a oeste do meridiano de 44°), contemplando as seguintes áreas:

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

5. Além disso, até 20% dos recursos recebidos podem ser alocados para o apoio ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países com florestas tropicais.

6. Tais doações, nos termos do referido decreto, devem ser apropriadas pelo BNDES em uma conta específica denominada Fundo Amazônia (FA), que não se constitui no “fundo especial” normatizado pela Lei 4.320/1964, como discutirei adiante.

7. A aplicação dos recursos do Fundo Amazônia objetiva a redução contínua das taxas de desmatamento no Brasil e a contribuição para a redução das emissões de gases de efeito estufa causadas pelo desmatamento e pela degradação das florestas.

8. O BNDES, por meio de seu Departamento de Gestão do Fundo Amazônia, é o responsável pela captação de recursos, pela contratação e monitoramento dos projetos e ações apoiados. Por sua vez, o Fundo Amazônia conta com dois comitês: o Comitê Orientador (COFA) e o Comitê Técnico (CTFA).

9. O primeiro tem a atribuição de estabelecer diretrizes e critérios de aplicação dos recursos e zelar pela fidelidade das iniciativas do Fundo ao Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e à Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de

Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+).

10. O segundo é responsável pelos atestos da Emissão de Carbono Oriundas de Desmatamento (ED), calculada pelo Ministério do Meio Ambiente, devendo para tanto avaliar a metodologia de cálculo da área de desmatamento e a quantidade de carbono por hectare utilizada no cálculo das emissões.

11. Tais comitês são compostos por representantes do Governo Federal, dos governos dos estados da Amazônia Legal brasileira, da sociedade civil (organizações não governamentais, movimentos sociais, povos indígenas e setor empresarial) e da comunidade científica.

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

13. Segundo consta no sítio do Fundo Amazônia, ele “já está preparado para receber doações de governos estrangeiros e empresas nacionais e está se estruturando para receber doações de instituições multilaterais, de organizações não governamentais e também de pessoas físicas”.

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

15. Segundo o BNDES, atualmente, os doadores do Fundo Amazônia são o Governo da Noruega (R\$ 2,9 bilhões), a República Federativa da Alemanha (R\$ 192,6 milhões) e a Petróleo Brasileiro S.A./Petrobras (R\$ 17,2 milhões) e o total captado, até 24/7/2018, corresponde a R\$ 3.124.330.736,83.

16. O montante disponível para desembolsos a projetos apoiados está aplicado nos fundos de investimentos Gaia I e Gaia II, geridos pelo Banco do Brasil. No primeiro, são aplicados recursos oriundos dos doadores estrangeiros, enquanto no fundo Gaia II são aplicados exclusivamente os recursos oriundos das doações feitas pela Petrobras.

17. Atualmente existem 100 projetos apoiados (compreendendo os aprovados, os contratados e os concluídos), dos quais 92 já tiveram desembolso de parte ou da totalidade dos recursos previstos. Até a presente data, todas as liberações/desembolsos foram feitas com recursos do fundo Gaia I, isto é, com recursos recebidos da Noruega e da Alemanha.

18. Os três estados que mais possuem projetos apoiados são o Pará, o Mato Grosso e a Amazônia.

III

19. A equipe de auditoria concluiu que, de maneira geral, os recursos do Fundo Amazônia estão sendo utilizados de maneira adequada e contribuindo para os objetivos para o qual foi instituído.

20. Como boas práticas foi apontada a transparência no acesso às informações do Fundo, com a existência de sítio na internet no qual estão disponibilizados os dados e informações sobre os projetos e ações, com um grande grau de detalhamento.

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

22. A equipe registou, ainda, que o marco legal do Fundo Amazônia está aderente ao ordenamento jurídico pátrio. O Decreto 6.527/2008 autorizou a criação pelo BNDES de conta específica denominada Fundo Amazônia, que o fez por meio da Resolução 1.640/2008; ato este autorizado pelo art. 45 do seu Estatuto Social (Decreto 4.418/2002).

23. Ressaltou que o Fundo Amazônia se constitui em fundo contábil e institucional do BNDES, não havendo qualquer previsão de dotação do orçamento geral da União como fonte de recurso (totalidade da receita é decorrente de doações, por meio de contratos firmados com os doadores).

24. Assim, reportando-se a uma das questões postas pelo solicitante da auditoria, asseverou a equipe de auditoria não haver inconstitucionalidade na criação do referido Fundo. Sua criação ocorreu “nos termos das normas aplicáveis ao BNDES, atendidas suas políticas operacionais e a governança do Fundo Amazônia prevista no Decreto 6.527/2008”. Ressaltou que “a atuação do BNDES, no que diz respeito ao tema, encontra fundamento no Decreto 6.527/2008 e no seu Estatuto Social, possuindo semelhança com os demais fundos estatutários autorizados pelo art. 45”, a seguir transcritos:

Art. 45. O BNDES poderá destinar recursos para a constituição de fundos específicos que tenham por objetivo precípuo apoiar, em conformidade com o regulamento aprovado pela Diretoria, o desenvolvimento de iniciativas concernentes aos estudos, programas e projetos de que tratam os incisos IV, V e VI do caput do art. 10.

Art. 10. O BNDES poderá também:

IV - efetuar aplicações não reembolsáveis em projetos ou programas de ensino e pesquisa, de natureza científica ou tecnológica, inclusive mediante doação de equipamentos técnicos ou científicos e de publicações técnicas a instituições que se dediquem à realização dos referidos projetos ou programas ou tenham dele recebido colaboração financeira com essa finalidade específica;

V - efetuar aplicações não reembolsáveis, destinadas especificamente a apoiar projetos e investimentos de caráter social, nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desportos, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento rural e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social, bem como projetos de natureza cultural, observadas as normas regulamentares expedidas pela Diretoria;

VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País;

25. Desta forma, o denominado Fundo Amazônia não se constitui em um fundo especial propriamente dito, disciplinado normativamente pela Constituição Federal e pela Lei 4.320/1964; mas sim em uma conta específica aberta no âmbito BNDES, para apropriação das doações recebidas para aplicação definida, nos termos do Decreto 6.527/2008.

26. A denominação de “Fundo” gera, por vezes, alguma confusão. Há alguns que são denominados fundos mas não o são, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), que são autarquias federais, e o Fundo da Amazônia, que é uma conta específica para apropriação de doações.

27. Dentre as características obrigatórias dos fundos especiais previstos na Lei 4.320/1964, insere-se a previsão de que a receita a ele vinculada seja feita por meio de dotações orçamentárias:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

28. Portanto, considerando que o Fundo Amazônia não tem a ele vinculados recursos orçamentários (receita especificada em lei) e não se consubstancia em fundo especial, não é necessário que sua criação se dê por meio de lei. Nestas condições, acompanho o entendimento da unidade técnica sobre a questão.

29. Outra preocupação do solicitante da presente auditoria, refere-se à regularidade da atuação do BNDES na área ambiental e, por extensão, em terras indígenas, aventando eventual desvio de finalidade em relação às atribuições que lhe são conferidas por lei.

30. O BNDES informou que o apoio financeiro a projetos na área de meio ambiente e em terras indígenas tem amparo, além do Decreto 6.527/2008, no seu Estatuto Social que, por meio de seu art. 3º, estabelece ter objetivo de “apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País”. E, para cumprir esta finalidade, pode exercer atividades bancárias e realizar operações financeiras de qualquer gênero (art. 9º), inclusive com apoio financeiro não reembolsável destinado a projetos e investimentos de caráter social, nas áreas de meio ambiente e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social (art. 10, inciso V).

31. Desta forma, entendeu a equipe de auditoria não haver incoerência ou desvio de finalidade na atuação do BNDES, uma vez que delineada no ordenamento jurídico pertinente.

32. Do Relatório de Atividades do BNDES, 2017, extraio o seguinte trecho:
A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015 pelo Brasil e pelos demais estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), está intrinsecamente ligada a nossa atuação. Os temas presentes nos 17 objetivos e nas 169 metas constantes da agenda são contemplados com condições financeiras incentivadas em várias de nossas linhas de financiamento, como também em nosso apoio a projetos com recursos não reembolsáveis.
São exemplos disso os investimentos realizados em saúde (ODS 3), educação (ODS 4), saneamento (ODS 6), energias limpas (ODS 7), inovação (ODS 9) e mobilidade (ODS 11). Também os apoios não reembolsáveis realizados por meio do Fundo Amazônia, pela linha de restauração ecológica e pelo Fundo Clima, que contribuem para o enfrentamento do aquecimento global (ODS 13) e para a proteção e recuperação de ecossistemas terrestres e da biodiversidade (ODS 15).

33. Isto posto, acompanho o entendimento da unidade técnica.

IV

34. A equipe de auditoria, ante critérios de materialidade, relevância e risco, sob o endosso deste relator, selecionou quatro projetos para verificação *in loco*, a saber:

- (i) Bolsa Floresta, da Fundação Amazonas Sustentável/FAS (R\$ 19,1 milhões);
- (ii) Assentamentos Sustentáveis na Amazônia, do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia/IPAM (R\$ 24,9 milhões);
- (iii) Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, do Instituto Socioambiental/ISA (R\$ 8 milhões); e
- (iv) Programa Municípios Verdes, do Governo do Estado do Pará (R\$ 75,2 milhões).

35. Registrou a aludida equipe que os projetos desenvolvidos pelas instituições do terceiro setor amostrados (os três primeiros listados) ocorrem em lugares longínquos, mais precisamente em áreas remotas da região Amazônica, algumas delas distando de cidades de pequeno porte mais de dez horas de deslocamento, entre barco e transporte terrestre em estradas vicinais. Como relatou:

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

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

36. Passo a seguir a abordar com maior minúcia os principais pontos examinados.

V

37. Da análise dos três projetos relativos ao terceiro setor (Bolsa Floresta, da Fundação Amazonas Sustentável/FAS; Assentamentos Sustentáveis na Amazônia, do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia/IPAM; e Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, do Instituto Socioambiental/ISA), a equipe de auditoria identificou nível satisfatório de desempenho.

38. Em relação às ações do projeto Bolsa Floresta, já concluído e um dos primeiros apoiados pelo FA, que objetivava promover a contenção do desmatamento e melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais residentes em dezesseis Unidades de Conservação do Amazonas, abrangendo cerca de 10 milhões de hectares, o BNDES verificou que houve o incremento de cerca de 30% da renda média anual das famílias beneficiadas, diminuição da taxa de desmatamento (de 12,3 km² em 2010 para 3,5 km² em 2015) e evolução do associativismo dentro das unidades de conservação atendidas (cerca de 87% das associações estão formalizadas e atuantes; e 86% dos associados e beneficiados pelo programa são atuantes em suas respectivas associações) (peça 104, p.4 e 18).

39. Tal projeto foi concluído em outubro/2015 (período de implantação 31/3/2010 a 18/12/2015). Segundo relatório de avaliação de resultado (peça 104, p. 4): “foram mais de 570 comunidades beneficiadas, 9,4 mil famílias e 40 mil pessoas em unidades de conservação estaduais no Estado do Amazonas. Mais de 1.400 projetos de geração de renda e quase 900 projetos de apoio à organização comunitária também foram implementados nesse período. Todos esses definidos de maneira participativa em 460 oficinas de planejamento nas comunidades atendidas pelo Programa, com a participação de 31,8 mil pessoas”.

40. De modo geral, foram apoiadas atividades de capacitação, organização administrativa, infraestrutura, equipamentos, reuniões, assembleias, oficinas, apoio às reuniões de conselhos, dentre outras. Foram priorizados investimentos voltados para o incremento e melhoria do que já era desenvolvido pelas comunidades. A maioria dos itens de investimentos (batedeiras de açaí, barcos, secadores, motores de popa e de rabeta, embarcações com frigoríficos etc) foi adquirida pela FAS em Manaus e transportada até as comunidades (sempre que o custo de transporte justificou, foram realizados repasses às associações, que efetuam as compras diretamente). As cadeias prioritárias apoiadas no projeto foram: açaí, agricultura (incluindo a mandiocultura e sistemas agroflorestais), atividades comerciais (inclusive cantinas comunitárias), artesanato, borracha, cacau, castanha, criações (considerando pequenos animais como aves, suínos e caprinos), fruticultura, manejo florestal sustentável de pequena escala, óleos vegetais, pesca, pirarucu, piscicultura, quelônios e turismo de base comunitária (peça 68, p. 1/15 e peça 70, p.7).

41. Quanto às ações do projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia, que objetiva apoiar, em assentamentos do Incra no oeste do Pará, o desenvolvimento de uma produção sustentável (produção familiar de fronteira para uma economia de baixo carbono) e a implementação de pagamento pelos serviços ambientais para famílias compromissadas com a redução do desmatamento, o BNDES atestou, quanto ao eixo “Valorização da Floresta em Pé”, que a taxa média anual de desmatamento passou de 3,98% no período 2009-2012 para 0,9% no período 2013-2016; e, em quatro assentamentos (PA Moju, PA Bom Jardim, PA Cristalino e Núcleo PSA), houve uma redução média de desmatamento da ordem de 70%.

42. O mencionado projeto (período de implantação 14/02/2012 a 14/05/2017) envolveu capacitação das equipes técnicas e assentados, disseminação das experiências adquiridas, compra de equipamentos de informática para o georreferenciamento e outros destinados à implementação das atividades produtivas sustentáveis.

43. O projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu objetivou apoiar a estruturação e o fortalecimento das cadeias de valor da sociobiodiversidade na Bacia do Xingu, abrangendo sementes e mudas florestais, borracha, castanha, pequi e frutas junto às populações indígenas, extrativistas e agricultores familiares, visando ao aumento da qualidade de vida dessas populações e à produção sustentável, agroflorestal e extrativista, compreendendo onze municípios no estado de Mato Grosso e dois municípios no Estado do Pará (período de implantação 01/04/2014 a 31/08/2017).

44. Com relação às ações do referido projeto, o BNDES enfatizou, como resultado de seu caráter estruturante, o fortalecimento das bases para a estruturação da cadeia produtiva de sementes no Parque Indígena do Xingu (PIX), mencionando, por exemplo (peça 117):

(a) o arranjo produtivo da semente e das cestas de produtos das Resex estão em fase de consolidação, com toda a infraestrutura (casas de semente e mini usinas implantadas) estabelecida garantindo a sustentabilidade dos impactos diretos e indiretos do Projeto;

(b) as metas relativas ao números de participantes (família, mulheres e indivíduos) foram alcançadas, inclusive, com a ampliação da meta com o número de organizações fortalecidas (resultados positivos são fatores de atração de novas organizações);

(c) a influência da Rede Sementes do Xingu ultrapassou a fronteira da região e tem inspirado o desenvolvimento de outros processos semelhantes - pode-se citar a Rede de Sementes do Portal da Amazônia e etnias do Parque Indígenas de Tumucumaque;

(d) ganho de gestão (gestão e organização social das comunidades no âmbito local (das cantinas e mini usinas) e no âmbito territorial (na gestão integrada do território e suas cadeias de valor); e, ii) maior entendimento das empresas sobre seus insumos e fornecedores; e

(e) superação das metas de produção de polpas e de sementes, atividades de uso sustentável da floresta.

45. O referido projeto envolveu inúmeras ações de apoio de logística de transporte das sementes, aquisição de insumos e materiais (kits de ferramentas, materiais de coleta, aquisição de balanças, projetor de multimídia, freezers, trator etc), recuperação de pasto degradado, construção de casas de sementes, dentre outras (peça 73).

46. Por sua vez, o único projeto do setor público auditado - Programa Municípios Verdes – PMV, do Governo do Estado do Pará, que objetiva apoiar a consolidação do Cadastro Ambiental Rural de imóveis rurais no Estado e fortalecer a gestão ambiental municipal, de modo a contribuir para o combate ao desmatamento e à degradação florestal, apresentou entraves que atrapalharam sua execução, o que redundou em baixos níveis de execução até momento (período de implantação de 26/05/2014 a 25/06/2020).

47. O programa referido tem como meta principal a redução do desmatamento no estado do Pará em 80% até 2020, sendo que, a partir de 2013, novos desmatamentos deverão ser compensados com reflorestamento, de modo a alcançar o desmatamento líquido zero.

48. Todavia, no decorrer de sua execução, foram feitas readequações ao projeto, com a inserção de novos atores, a inclusão de novos itens de apoio, a adequação do contrato às práticas atuais do Fundo Amazônia e a mitigação de riscos identificados (peça 110).

49. Além dos entraves, ressaltou a equipe de auditoria a identificação no referido projeto da única irregularidade efetivamente referente a desvios de recursos do Fundo, a saber, adulteração dos cadastros à revelia dos produtores rurais. Contudo, tal fato já está em apuração, tendo resultado em emissão pelo BNDES de parecer concluindo como prejudicada a comprovação relativa à utilização de

recursos referente a essa ação de Cadastro Ambiental Rural, bem como solicitação a devolução ao fundo dos recursos malversados no valor de R\$ 2.018.525,44, acrescidos da atualização pela TJLP desde a data da liberação até o dia da efetiva devolução. Propôs a equipe de auditoria que seja expedida determinação ao BNDES para que comprove a efetiva devolução da referida quantia pelo Governo do Estado do Pará.

VI

50. A par dos bons resultados verificados na amostra selecionada, a equipe apontou alguns pontos que entendeu necessitar de algumas melhorias, a saber: (i) falhas no acompanhamento da execução contratual; (ii) desembolsos desvinculados do prazo contratual; (iii) ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para execução contratual; (iv) baixa frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia; (v) conteúdo dos relatórios de auditorias externas apresentados não expressa a concreta averiguação dos projetos executados ou em execução, bem como a aplicação dos recursos a eles destinados; e (vi) deficiências na execução física.

51. Em relação às falhas no acompanhamento da execução contratual, a equipe de auditoria registrou que não foi respeitado, por exemplo, no caso do Programa Bolsa Floresta, o prazo mínimo estabelecido pelo normativo do BNDES (12 meses) para acompanhamento após liberação do recurso, uma vez que o último relatório de acompanhamento (RAc) ocorreu quase dois anos após a liberação da última parcela.

52. Segundo o BNDES, a emissão dos relatórios de acompanhamentos se constitui em apenas uma das atividades de acompanhamento dos projetos, sendo composto também de outras ações, que não necessariamente são formalizadas em Instrumentos de Acompanhamento (IACs), com o intuito de assegurar a adequada implantação do projeto, tais como: trocas de correspondências, e-mails e telefonemas frequentes entre a equipe de acompanhamento do BNDES e representantes do beneficiário para tratar de assuntos relativos à implantação do projeto; visitas *in loco* aos projetos, efetuadas pela equipe de acompanhamento do BNDES e pelos interlocutores do Fundo Amazônia com a presença da equipe técnica do Banco (representantes dos doadores, auditores gerais e equipes de monitoramento dos países doadores, membros do COFA, dentre outros); participação da equipe do BNDES em eventos de divulgação dos resultados parciais, tais como seminários, lançamentos de publicações e vídeos, reuniões e assembleias, etc.

53. Em relação ao projeto Bolsa Floresta especificamente, o aludido banco informou que, à exceção do RAc, todos os demais instrumentos de acompanhamento foram elaborados com a periodicidade prevista no art. 61 da Resolução Dir BNDES 2.201/2011, não tendo havido comprometimento da correta conclusão do projeto.

54. Pelos resultados obtidos nesta auditoria, com efeito, não se verificou prejuízo ao aludido projeto pelo fato apontado. De qualquer forma, mostra-se razoável a proposta da equipe de auditoria de expedir ciência ao BNDES.

55. Quanto aos desembolsos desvinculados do prazo contratual, após as explicações do BNDES, ficou esclarecido que, na verdade, ocorreu a ausência de alimentação tempestiva do *site* com dados atualizados sobre os prazos de execução dos projetos, o que já teria sido corrigido. De toda forma, a equipe propôs que fosse expedida determinação ao BNDES para que mantenha atualizadas as informações disponíveis para acesso no *website* do Fundo Amazônia, no tocante aos desembolsos e prazos de vigência dos ajustes contratuais. Encaminhamento suficiente, a meu ver, é a expedição de recomendação à estatal.

56. A equipe de auditoria ponderou, ademais, que, apesar de não ter se confirmado desembolso desvinculado do prazo contratual, não há a fixação de prazo máximo de execução dos projetos o que

poderia causar sua elasticidade sem motivo justo, em virtude, tão somente, da falta de ação ou planejamento adequado do beneficiário. Assim, propôs também que seja expedida recomendação ao aludido banco para que avalie a conveniência e oportunidade de fixar, além do prazo de execução, o seu tempo máximo, evitando que se prolonguem por falta de ação ou planejamento inadequado do beneficiário.

57. Verifico que, em resposta a questionamento da equipe de auditoria, o BNDES informou que os contratos de apoio financeiro possuem, desde 2014, prazo limite para a execução do objeto contratual e que a prorrogação desse prazo pode ser autorizada, a critério daquele banco, a depender da adequação das justificativas apresentadas pelo beneficiário (peça 85, p.5).

58. Neste contexto, observo que a instituição já estabelece mecanismo que intenta obstaculizar o receio da equipe de auditoria, com a análise prévia da adequabilidade de eventual adiamento da execução dos contratos firmados. Assim, considero despicienda a recomendação proposta.

59. A equipe de auditoria registrou ser relevante o acompanhamento já executado nos projetos apoiados e importantes os contatos permanentes que a equipe do BNDES mantém com os beneficiários dos recursos do Fundo, com visitas realizadas, tanto pela equipe quanto pelos doadores, auditores gerais e outros.

60. Todavia, considerando que foi observado que o Fundo Amazônia não fez parte do escopo específico de auditoria interna nos anos de 2015 e 2016 (o último trabalho foi em 2013), ressaltou a aludida equipe ser necessário haver “um acompanhamento mais sistemático, com periodicidade definida, que gere um relatório de avaliação dos projetos escolhidos, sob o ponto de vista da Auditoria Interna e não do setor operacional do BNDES, responsável pela gestão dos recursos do Fundo”. Destarte, propôs que seja recomendado ao banco que avalie a possibilidade de priorizar no plano de fiscalização interna ações de controle no Fundo Amazônia.

61. O BNDES entende que não há prejuízo ao controle dos recursos do FA ante a não realização de auditoria pelo controle interno do banco. Isso porque o referido fundo é objeto de auditoria externa, de auditorias feitas pelos doadores e pelo próprio BNDES, com a instituição de práticas de monitoramento e avaliação dos resultados (M&A). Informou que, a partir de 2011, passou a contar com uma estrutura formal apartada do processo de concessão de apoio financeiro com equipe dedicada à gestão dessas atividades de M&A e que, nesse contexto se insere o processo de M&A do Fundo Amazônia.

62. Apesar do alegado, considero que a atuação do controle interno do banco se reveste em importante ponto de controle, principalmente quando se considera que as demais auditorias, à exceção daquela feita pela área operacional do programa, limitam-se à análise dos aspectos financeiros, sem se deter na execução física das ações pactuadas. Assim, entendo oportuna a recomendação proposta no sentido de serem incluídas ações de controle no Fundo Amazônia de forma periódica, ainda de forma amostral, no plano de fiscalização (PAINT).

63. Em relação aos relatórios da auditoria externa contratada, apresentados pelo BNDES, a equipe ressaltou que não foram encontradas análises de conformidade dos projetos (apenas das demonstrações financeiras do Fundo: demonstrações do resultado, mutações do patrimônio líquido, fluxos de caixa e resumo das principais práticas contábeis). Ou seja, o conteúdo dos relatórios não expressa a concreta averiguação dos projetos executados ou em execução, bem como a aplicação dos recursos a eles destinados.

64. Para o BNDES, o escopo da análise da auditoria externa contratada encontra-se dentro do exigido pelos contratos firmados com os doadores e pelo que estabelece o Decreto 6.527/2008. Destaca, por outro lado, que “a contratação de uma auditoria externa ao BNDES para realizar a verificação da execução físico-financeira dos projetos apoiados poderia trazer algumas questões sensíveis, do ponto de vista institucional, como por exemplo, vir a ser entendida como uma

substituição de atribuições de competência exclusiva de técnicos do Banco”.

65. Ademais, segundo entende, “a execução físico-financeira, em especial dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, haja vista suas peculiaridades, envolve avaliações para tomada de decisões operacionais que demandam, quase sempre, um nível de envolvimento e conhecimento prévio, contextualizado da realidade e dos atores sociais envolvidos”, o que seria pouco viável de ser exigido dos auditores externos que realizam um serviço pontual e específico.

66. Para a unidade técnica é importante que seja realizado monitoramento dos projetos por instância independente do BNDES, não vinculada ao Departamento de Gestão do Fundo Amazônia (DEFAM), criado com o objetivo de conduzir a gestão operacional do Fundo Amazônia e responsável pelo acompanhamento dos projetos, para que haja segregação de funções.

67. Neste contexto, ressalta que é necessário que a auditoria externa contratada anualmente contemple em seu conteúdo, ainda que em caráter amostral, a correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos em andamento. E que é neste sentido que interpreta o disposto no art. 7º do Decreto 6.527/2008 (Art. 7º O BNDES contratará anualmente serviços de auditoria externa para verificar a correta aplicação dos recursos referidos no *caput* do art. 1º).

68. É dizer, os trabalhos desenvolvidos pela auditoria externa devem contemplar também a verificação da análise de conformidade nos projetos. Nesse desiderato, a equipe propôs a expedição de recomendação ao BNDES que avalie a possibilidade de incluir tal escopo no contrato de auditoria externa.

69. Há que se ressaltar que a natureza dos acompanhamentos realizados pela área operacional do BNDES não se confunde com o aumento do escopo da auditoria externa ora proposto pela equipe de auditoria. A primeira visa primordialmente, além da verificação físico-financeira, a readequação, se necessário, dos rumos do projeto, objetivando a boa condução das ações. A segunda tem por objetivo a certificação do atingimento das metas pactuadas, ainda que de modo amostral, o que me parece ser de bom alvitre. Acolho a proposição.

VII

70. Além dos achados de cunho geral, acima referidos, a equipe de auditoria também destacou os resultados obtidos com a verificação *in loco* realizada em maio de 2018 (peças 145/148).

71. Em relação ao projeto executado pela Fundação Amazonas Sustentável/FAS (Bolsa Floresta), a equipe de auditoria selecionou para visita duas das dezesseis unidades de conservação beneficiárias: RDS Rio Negro (em seis comunidades) e Uatumã (três comunidades), cujos resultados pormenorizados estão à peça 145.

72. O apoio oferecido se destinava à aquisição de serrarias portáteis, de um trator, de material de construção para pousada comunitária, de canoa de alumínio, de motor de polpa, de rádio, de grupo gerador, de trator; de cultivo de hortaliças, , aquisição de equipamentos para realização de artesanato, plano de manejo, instalação de marcenaria e de casa de farinha, criação de pequenos animais, instalação de rádio, construção de um complexo educacional com vistas a valorizar o conhecimento do homem da floresta etc.

73. Em suma, a equipe de auditoria ressaltou que não foram identificadas irregularidades graves, indicativas de dano. Porém, considerou ser necessária a instituição de controles durante a execução de projetos e avaliação de efetividade dos projetos implantados nas comunidades beneficiadas, tendo em vista a constatação: (a) de subutilização dos equipamentos instalados na Comunidade Terra Preta/Rio Negro; e (b) de que diversos materiais destinados à fabricação de artesanato, doados à ACS Rio Negro, ainda se encontravam na embalagem (à disposição da comunidade Terra Preta para ser utilizado na fabricação de artesanatos, no âmbito do Programa de Geração de Renda).

74. Ainda, com o intuito de conferir maior transparência, considerando que a FAS é intermediária das aquisições para as comunidades beneficiadas com recursos do Fundo Amazônia, a equipe propôs que seja recomendado que quando do repasse de bens e serviços para as comunidades, seja anexada às notas fiscais/faturas ou outros instrumentos, declaração de recebimento, com a identificação do signatário, incluindo a comunidade que representa e a que contrato de financiamento do Fundo Amazônia pertence.

75. A equipe registrou que o projeto é “de extrema importância para as comunidades atendidas, que o tem como uma alternativa para aumento de renda familiar, seja pela venda dos artesanatos, das hortaliças, do turismo ou outra atividade apoiada” e, ainda, “que as pessoas se sentem valorizadas pelo exercício dessas atividades, considerando as limitações impostas pelas distâncias das comunidades entre si e destas com a Capital”.

76. Nesse contexto, ressaltou depoimento dado à equipe de auditoria na Comunidade de Marajá/RDS Rio Negro, reportada da seguinte forma:

Em conversa com membro da equipe de auditoria, um senhor pertencente à comunidade informou que os recursos do Fundo Amazônia os têm auxiliado muito. Anteriormente, por escassez de recursos financeiros, só conseguiam cultivar no período da chuva e que atualmente conseguem produzir o ano todo, contando com os recursos e insumos disponibilizados pelo Projeto, tendo mencionado os relativos à irrigação e adubação como os mais importantes.

77. Em relação ao projeto conduzido pelo Núcleo Executor do Programa Municípios Verdes – NEPMV, vinculado ao Gabinete do Governador do Estado do Pará (Programa Municípios Verdes), a equipe visitou os municípios de Belém, São Miguel do Guamá, Mãe do Rio, Paragominas e Altamira. Foi objeto de verificação a ação relativa à capacitação e estruturação dos municípios para gestão ambiental (aquisição de máquinas e equipamentos nacionais) (peça 146).

78. Foram constatadas a existência e a utilização de todos os equipamentos adquiridos, à exceção de um aparelho de GPS, que foi furtado da Divisão de Fiscalização, consoante Boletim de Ocorrência registrado em 16/2/2017, cuja a cópia foi apresentada a esta equipe de auditoria.

79. No tocante ao projeto conduzido pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia/IPAM (Assentamentos Sustentáveis na Amazônia), a visita *in loco* observou duas ações: (a) estruturação da Cadeia Produtiva das Sementes Florestais no Parque Indígena do Xingu (construção da casa de semente do Polo Pavuru) e das Aldeias Piyulaga, Samaúma e Tuiararé (aquisição de equipamentos de informática, GPS, barco, ferramentas, consultoria, balanças); e (b) estrutura de coordenação e governança interna (aquisição de veículos, equipamento de informática, scanner, consultoria) (peça 147).

80. A equipe de auditoria registrou que, da amostra selecionada de 30 equipamentos, foi encontrado furto de um microcomputador em Canarana-MT na casa dos Wauras (povo que habita à aldeia Piyulaga) e a avaria de uma impressora no Polo Pavuru, ambos adquiridos com recursos do projeto. Por sua vez, foi constatada a execução das casas de sementes previstas e dos demais elementos programados.

81. Ressaltou a equipe, mais uma vez, a necessidade de fortalecimento de controles durante a execução de projetos. Registrou, ainda, a verificação de beneficiários fora do perfil traçado no Plano de Trabalho Aprovado do Projeto, sem o devido registro em instrumentos de acompanhamento das alterações procedidas. Todavia, a equipe reconhece que há possibilidade de ampliação dos grupos atendidos, mas que tal acontecimento deve constar dos instrumentos de acompanhamento do BNDES, o que não foi observado.

82. Relativamente ao projeto executado pelo Instituto Socioambiental/ISA (Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu), a visita *in loco* em Altamira, destacou duas ações: (a) Desenvolvimento e Implantação de Modelo de Produção Sustentável em Pequenas Propriedades

Rurais Localizadas em três assentamentos em municípios no oeste do Pará (ações de capacitação e aquisição de equipamento e veículo); (b) pagamento pelo desmatamento evitado para 350 famílias do entorno da BR 230 – Rodovia Transamazônica (peça 148).

83. Não foram encontradas irregularidades graves, além da necessidade, já mencionada, da instituição de controles durante a execução de projetos, para evitar alguns casos pontuais, como a existência de beneficiários fora do perfil traçado no Plano de Trabalho e a divergência entre o *quantum* indicado em pesquisa prévia de preços de alguns produtos e o efetivamente adquirido.

VIII

84. Como se pode extrair dos elementos trazidos pela equipe de auditoria, apesar da necessidade de pequenos ajustes pontuais, o Fundo Amazônia tem sido satisfatoriamente gerido, sem indícios, considerando o escopo da auditoria realizada, de irregularidades graves que deponham contra o bom atingimento dos objetivos ou a boa aplicação dos recursos a ele atinentes.

85. Registro, por fim, o pedido da comissão solicitante de que os resultados desta auditoria sejam encaminhados à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, uma vez que a CPI já concluiu seus trabalhos (peça 2, p.4).

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de setembro de 2018.

VITAL DO RÊGO
Relator