



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

NOTA TÉCNICA 4ª CCR nº 04/2022

Análise da proposta de revisão da Resolução BNDES nº 1.854/2009, que estabelece diretrizes e critérios socioambientais para o apoio ao setor da pecuária bovina, com apresentação dos pontos críticos e coletânea de sugestões dos participantes do evento intitulado “Estudo da Resolução 1854/2009 do BNDES em face dos resultados do Carne Legal”. Ausência de caráter deliberativo das críticas e sugestões apresentadas pelos participantes e *stakeholders*.

1. INTRODUÇÃO

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio do E-mail PGR-00269243/2022, informou à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão sua intenção de atualizar a Resolução nº 1.854, de 27 de outubro de 2009, a qual instituiu critérios e diretrizes socioambientais a serem cumpridas por beneficiários de financiamentos bancários (diretos ou indiretos) e de participação acionária que desenvolvem atividades ligadas ao abate e fabricação de produtos de carne bovina.

A instituição alega que desde que a Resolução entrou em vigor, observou-se uma redução dos desembolsos oriundos de financiamentos do BNDES para empresas da cadeia da pecuária. De acordo com o banco, esse seria um indicativo de que os frigoríficos não conseguiriam cumprir as exigências para o acesso ao crédito.

Segundo o BNDES, o processo de revisão da normativa compreende duas etapas. Na primeira, será discutido o acréscimo de novas exigências, tais como inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e documentação de regularidade fundiária (apenas para fornecedores diretos situados no bioma Amazônia). Além disso, os frigoríficos com unidades nesse bioma deveriam cumprir protocolo específico de auditoria definido pelo Ministério Público Federal (MPF). Nesse momento, a intenção do banco é manter as condições relativas à rastreabilidade e regularidade de fornecedores diretos e indiretos.

Questiona-se também sobre a possibilidade de criação de uma lista de investimentos isentos da aplicação da Resolução. A justificativa é que tais investimentos mitigariam o impacto ambiental do setor, seja porque permitiriam a compensação das emissões de metano, seja porque reduziriam a demanda pela utilização de áreas agrícolas e florestais para a pecuária bovina. Ou ainda, porque investimentos na regularização e na capacitação técnica de fornecedores diretos e indiretos alinham-se com os objetivos da Resolução.

Na segunda etapa do processo de revisão da normativa, seriam introduzidos critérios relacionados à emissão de carbono na produção de carne e leite bovinos. De acordo com o BNDES, esse ajuste tornaria o cenário mais adequado para propor a substituição de exigências previstas na Resolução nº 1.854/2009.

Dessa forma, em 28 de junho de 2022, reuniram-se os representantes do BNDES e os membros desta 4ª CCR e do Grupo de Trabalho (GT) Amazônia Legal, para apresentar, em linhas gerais, o panorama atual da Resolução nº 1.854/2009. Destacou-se a necessidade de revisão do ato normativo, comparando-se a proposta atual com aquela apresentada ao GT Amazônia Legal em 2018, que acabou não sendo aprovada pelas instâncias superiores do BNDES.

Após essa reunião, o Coordenador da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Subprocurador-Geral da República Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho, encaminhou os documentos apresentados pelo BNDES ao Procurador da República Rafael da Silva Rocha, Coordenador do GT Amazônia Legal, bem como ao procurador Daniel César Azeredo Avelino, coordenador do projeto Transparência Ambiental, e solicitou aos membros análise e apresentação de sugestões sobre a proposta de revisão da normativa do BNDES.

Consolidadas as sugestões por meio da Nota Técnica nº 01/2022 do GT Amazônia Legal (anexa), o Coordenador desta 4ª Câmara organizou a reunião de trabalho intitulada “Estudo da Resolução 1854/2009 do BNDES em face dos resultados do Carne Legal”, realizada na sede da Procuradoria-Geral da República em Brasília nos dias 23 e 24 de agosto de 2022.

Nesse sentido, a presente nota técnica tem como objetivo consolidar os pontos críticos e sugestões com relação a análise da proposta de revisão da Resolução BNDES nº 1.854/2009, após a realização do evento que discutiu a proposta apresentada pelo BNDES em face dos resultados do Carne Legal, sem caráter deliberativo das críticas e sugestões apresentadas pelos participantes e *stakeholders*.

2. ANÁLISE DA PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DA RESOLUÇÃO BNDES 1854/2009

2.1. O evento “Estudo da Resolução 1854/2009 do BNDES em face dos resultados do Carne Legal”

O evento “Estudo da Resolução 1854/2009 do BNDES em face dos resultados do Carne Legal” contou com a participação de representantes do BNDES, Mauro Arnaud de Queiros Mattoso e Artur Yabe Milanez; da Associação de Frigoríficos de Minas Gerais, Espírito Santo e Brasília (AFRIG), Sílvia Silveira e Orlando Palocci Neto; do Instituto Onça-Pintada, Leandro Silveira; do projeto Transparência das Informações Ambientais, Daniel César Azeredo Avelino; e do GT Amazônia Legal, Rafael da Silva Rocha; além dos membros da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho, Mario Luiz Bonsaglia e Claudio Dutra Fontella, e do coordenador da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, Luiz Augusto Santos Lima.

Após explanação inicial do coordenador, a palavra foi consignada aos demais componentes da mesa que fizeram suas considerações iniciais de boas vindas e ressaltaram a importância do diálogo entre instituições para aprimorar o estabelecimento de critérios para o financiamento da cadeia produtiva da pecuária bovina.

Abertura do evento concluída, o coordenador da 4ª CCR convidou para as apresentações dos *stakeholders*. Dessa forma, no primeiro painel, Mauro Arnaud de Queiros Mattoso – chefe do departamento do Complexo Agroalimentar e Biocombustíveis (DEAGRO) e Artur Yabe Milanez – gerente de Estudos Setoriais do DEAGRO expuseram o texto atual da Resolução 1857/2009 bem como fizeram um relato das principais dificuldades que o banco tem enfrentado nos últimos anos decorrentes da normativa, sobretudo na tendência de grande redução dos desembolsos oriundos de financiamentos do BNDES para o setor frigorífico bovino.

Relataram que, a despeito do avanço das práticas de sustentabilidade no setor, as empresas não têm conseguido cumprir as exigências previstas na resolução, não se financiando mais no BNDES e que seria provável intuir que os frigoríficos bovinos estejam se financiando de outra forma, sem utilizar linhas do banco.

Para a instituição, determinados dispositivos, tais como o que previa a rastreabilidade de toda a cadeia de suprimento, desde o nascimento do gado até seu abate, verificaram-se inexecutáveis em sua integralidade, uma vez que a evolução esperada institucionalmente, por meio de outras entidades atuantes na regulação e fiscalização do setor, não se concretizou, em especial com relação à não disponibilização pública de

informações consolidadas sobre os aspectos ambientais da cadeia de fornecimento do setor pecuário, e de listas oficiais de condenações por desmatamento, por grilagem, por invasão de Unidade de Conservação e de terras indígenas.

Dada a importância que o setor de abate e processamento de carne bovina tem no agronegócio brasileiro, e o interesse do BNDES em manter o relacionamento com o mesmo, ressaltou a necessidade de atualizar Resolução nº 1.854/2009, fazendo a revisão em duas etapas. A primeira etapa, discutida no evento, evita abrir mão de exigências relativas à rastreabilidade e de regularidade dos fornecedores, diretos e indiretos, dos frigoríficos. Além disso, de forma a atualizar a Resolução de 2009, seriam acrescentadas outras exigências, quais sejam:

- o CAR, como instrumento base para o diagnóstico ambiental das propriedades rurais;
- para fornecedores diretos de frigoríficos de carne bovina situados no bioma amazônico, a inclusão da documentação de regularidade fundiária adicional, conforme exigência já existente no Manual de Crédito Rural (MCR4); e
- para frigoríficos com unidades no bioma amazônico, o cumprimento do protocolo específico de auditoria de fornecedores definido pelo MPF.

Por outro lado, de forma a incentivar a indução de uma agenda positiva de investimentos por parte dos frigoríficos de carne bovina e de seus fornecedores, o BNDES propôs a criação de uma lista de investimentos isentos da aplicação da Resolução quanto à rastreabilidade e à comprovação da regularidade dos fornecedores indiretos. Esta lista seria, a princípio, apenas para operações de financiamento diretas ou indiretas não automáticas, de forma a garantir que os recursos não estariam sendo usados em outras finalidades.

A instituição propôs ainda os seguintes investimentos como isentos da aplicação da Resolução em sua integralidade:

- a) reflorestamento espécies nativas, principalmente para regularização ambiental de fornecedores (APP e Reserva Legal);
- b) produção de biogás/biometano a partir de resíduos;
- c) desenvolvimento tecnológico para a produção de proteínas vegetais (plant-based) e de carne artificial (multiplicação das células retiradas de animais em laboratório); e
- d) ampliação de sistemas de rastreabilidade, incluindo a capacitação técnica de fornecedores diretos e indiretos.
- e) investimentos na implantação e certificação de tecnologias e sistemas produtivos de bem estar animal.

A instituição também reforçou a importância da inclusão do CAR e da manutenção dos demais documentos exigidos para financiamento. Para fornecedores do bioma amazônico, os representantes concordaram em incluir a exigência de documentação adicional, conforme o artigo 2-1-11 do MCR, e, para o bioma amazônico, incluir cumprimento de protocolo específico de auditoria definido pelo MPF.

Ao cabo, quanto ao financiamento de pequenos e médios produtores, propôs a criação de uma regra mais genérica para benefício desses produtores, a ser aplicada pelos bancos repassadores que farão a análise, pois, em razão da alta demanda, não poderá ser contemplada um critério de análise artesanal. O Mauro Mattoso, representante do BNDES, lembrou que as sugestões acrescidas no evento seriam levadas para avaliação das instâncias internas do banco.

Assim, os representantes da instituição encerraram sua fala, passando para o segundo painel do evento, composto por Silvio Silveira, Presidente da Associação dos Frigoríficos de Minas Gerais, Espírito Santo e Brasília (AFRIG), e por Orlando Palocci Neto, consultor da associação.

No terceiro painel, os representantes do Instituto Onça-Pintada, Leandro Silveira e Anah Tereza de Almeida Giacomo, apresentaram o trabalho de preservação de espécies em extinção desenvolvido pelo instituto, no intuito de servir de exemplo de boas práticas ambientais ou projetos inovadores, que poderiam ser, em princípio, acrescentados como sugestão do MPF, para apoio financeiro para projetos sustentáveis, com recursos da instituição financeira estatal, mediante sua inclusão nas alterações na referida resolução do BNDES.

No quarto painel, Daniel César Azeredo Avelino, procurador da República e coordenador do Projeto Transparência das Informações Ambientais expôs a importância do projeto, que através do Ranking da Transparência Ambiental, mensurou o desempenho de órgãos federais e estaduais na divulgação de informações prioritárias na área ambiental.

No quinto painel, Rafael da Silva Rocha, procurador da República e coordenador do GT Amazônia Legal, trouxe as sugestões feitas pelo grupo de trabalho por meio da Nota Técnica nº 01/2022 do GT, corroborando que a Resolução BNDES nº 1.854/2009 estaria defasada, inclusive em relação aos prazos ali previstos. Afirmou, quanto à regra de que somente sejam abatidos animais que tenham sido rastreados desde o nascimento, que esse rastreamento nunca foi viável pelo simples fato de os frigoríficos não terem acesso às GTAs anteriores, emitidas pelos fornecedores indiretos, já que se trata de documentos (indevidamente) tidos como sigilosos pelas agências estaduais de defesa agropecuária.

Além disso, alguns critérios da Resolução BNDES nº 1.854/2009 não podem ser monitorados pela ausência de informações disponíveis de forma sistematizada: rastreabilidade dos fornecedores indiretos, condenações judiciais, licenciamento ambiental (em alguns estados) e regularidade fundiária.

Indicou como critério a ser inserido, de acordo com a proposta de revisão, “o cumprimento de protocolo específico de auditoria definido pelo MPF”. Como haveria menção expressa ao bioma Amazônia, subentende-se que seria uma referência ao “Protocolo de Auditoria dos compromissos da pecuária na Amazônia”. Esse documento orienta que, ao avaliar a conformidade das compras de gado, o auditor observe as regras do protocolo de monitoramento e indique inconsistências por desmatamento ou sobreposição com áreas protegidas.

O grupo de trabalho entende ainda que o BNDES poderia propor outras estratégias para tornar os financiamentos mais atrativos para empresas que adotam boas práticas de sustentabilidade, pois não haveria justificativa para que frigoríficos que não cumprem requisitos socioambientais sejam contemplados com financiamentos da instituição. Um caminho seria oferecer condições mais favoráveis aos interessados (reduzindo a taxa de juros, por exemplo) e possibilitar investimentos por pessoas físicas e jurídicas que não possuem fornecedores de gado e, por isso, não estão sujeitas à Resolução 1.854/2009, como é o caso de empresas de geoprocessamento e de consultoria ambiental.

Conclui a Nota Técnica nº 01/2022 afirmando que, ao manter as exigências atuais, acrescentando apenas o CAR, documentação fundiária adicional para fornecedores do bioma Amazônia e a necessidade de cumprir protocolo de auditoria definido pelo MPF, a proposta do BNDES não alteraria o panorama atual de dificuldades para os frigoríficos acessarem financiamentos do banco.

Assim, em caso de reformulação da proposta, seria recomendável que o banco adotasse, como ponto de partida, o Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia e que apresentasse um cronograma atualizado para implementação da rastreabilidade total da cadeia de fornecimento, indicando municípios prioritários para serem alvos de ações estratégicas de credenciamento e qualificação de fornecedores indiretos. Paralelamente, os frigoríficos deveriam assumir o compromisso de não receber animais de determinados municípios se não houver informações completas a respeito do ciclo de vida do gado, isto é, do nascimento ao abate.

Por fim, discordou da criação de uma lista de investimentos isentos da aplicação da Resolução nº 1.854/2009 porque, a pretexto de incentivar ações que mitigariam

os impactos ambientais da pecuária, o BNDES beneficiaria frigoríficos e abatedouros que não cumprem requisitos socioambientais relacionados ao monitoramento de fornecedores de gado.

Feitas as apresentações, teve início o debate nas mesas com contribuições e sugestões de melhoria para aprimoramento do texto da Resolução 1854/2009 do BNDES.

2.2. Pontos críticos da nova proposta do BNDES

Na sequência, indicaremos os principais pontos críticos da proposta de revisão da Resolução 1854/2009 do BNDES.

No tocante a proposta de criação de uma lista de investimentos isentos da aplicação da Resolução nº 1.854/2009, não parece correto preterir empresas que adotam boas práticas de sustentabilidade em benefício de frigoríficos que não monitoram de forma adequada seus fornecedores de gado e, assim, contribuem decisivamente para o desmatamento ilegal e outras irregularidades socioambientais na Amazônia.

Como afirmado pelo Procurador da República Rafael da Silva Rocha, a criação de uma lista de investimentos isentos não seria recomendável porque, a pretexto de incentivar ações que mitigariam os impactos ambientais da pecuária, beneficiaria frigoríficos e abatedouros que não cumprem requisitos socioambientais relacionados ao monitoramento de fornecedores de gado.

Ressalte-se, como foi destacado pelo BNDES, que após apresentação realizada no evento em 23 de agosto 2022, ficou esclarecido que a proposta de lista de investimentos socioambientais (itens 1 a 5) consideraria a aplicação de todos os critérios socioambientais do banco, bem como dos requisitos da Resolução específica para o setor de frigoríficos, com exceção dos relacionados à rastreabilidade indireta.

O item B.1, II, trata da comprovação de atendimentos aos requisitos nestes termos. A principal crítica em relação a tais exigências é que a Resolução BNDES nº 1854/2009 está defasada, inclusive em relação aos prazos ali previstos. Alguns critérios da resolução não podem ser monitorados pela ausência de informações disponíveis de forma sistematizada: rastreabilidade dos fornecedores indiretos, condenações judiciais, licenciamento ambiental (em alguns estados) e regularidade fundiária. A resolução não exige (nem passará a exigir nos termos propostos) o bloqueio de fornecedores nos casos de sobreposição com áreas de desmatamento ilegal, polígonos de embargos, terras indígenas, unidades de conservação ou de alterações no limites do CAR.

Quanto ao item B.3, I, observa-se que a regra de que somente sejam abatidos animais que tenham sido rastreados desde o nascimento, embora expresse preocupação das mais relevantes, deve-se notar que esse rastreamento nunca foi viável pelo simples fato de os frigoríficos não terem acesso às GTAs anteriores, emitidas pelos fornecedores indiretos, já que se trata de documentos (indevidamente) tidos como sigilosos pelas agências estaduais de defesa agropecuária. Essa realidade tornou prejudicado o cronograma que previa a rastreabilidade total da cadeia de fornecimento a partir de janeiro de 2016 (tabela I da Resolução). Só mais recentemente é que ferramentas de rastreabilidade têm tornado factível essa verificação dos fornecedores indiretos, o que leva agora à pertinência de serem estabelecidas novas metas.

Além disso, alguns critérios da Resolução não podem ser monitorados pela ausência de informações disponíveis de forma sistematizada: rastreabilidade dos fornecedores indiretos, condenações judiciais, licenciamento ambiental (em alguns estados) e regularidade fundiária.

2.3. Sugestões coletadas no evento

Em relação à redação original do item A.1 da Resolução 1854/2009, onde se lê:

A.1 O disposto nesta Resolução aplica-se à concessão de apoio financeiro às Postulantes que possuem dentre suas atividades o abate e/ou fabricação e produtos de carne, conforme Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE 10.1, apenas no que se refere a bovinos.

Propõe-se que as indústrias frigoríficas que não estão no Bioma Amazônia e que não sejam abastecidas de gado da região mencionada possam ter acesso ao crédito e sejam isentas de cumprir a resolução 1854/2009.

Quanto ao item B.1 resolução, quiçá o mais polêmico, onde se lê:

As Postulantes de apoio financeiro deverão, durante a fase de análise, com relação a todas as suas unidades, comprovar o atendimento aos seguintes requisitos: (...).

Os participantes sugeriram que o BNDES proponha outras estratégias para tornar esses financiamentos mais atrativos, como oferecer condições mais favoráveis aos interessados (reduzindo a taxa de juros, por exemplo). Adicionalmente, conforme pontuou o GT Amazônia, deveria ser criada uma agenda positiva, a fim de “criar incentivos para as empresas que participam dos esforços para a regularização da cadeia da pecuária”.

Gabriel Villa-Verde, representando a AFRIG, afirmou que o BNDES deveria tratar os frigoríficos como parceiros e incentivar a conformidade, sugerindo que projetos voltados à conservação de espécies ameaçadas de extinção fossem avaliados e, eventualmente, apoiados mediante condições diferenciadas de financiamento, a exemplo do

Orlando Palocci Neto, representante da AFRIG, defendeu que as Indústrias Frigoríficas não situadas no Bioma Amazônia possam ter acesso ao crédito e sejam isentas de cumprir a resolução 1854/2009 e que o BNDES financie projetos de adequação ambiental, inclusive em relação a rastreabilidade direta e indireta de fornecedores da Indústria Frigorífica incluindo, para tanto, acompanhamento do cronograma de implantação e entrega de relatórios periódicos de rastreamento de gado abatido.

O Procurador da República Leonardo Luiz de Figueiredo Costa acrescentou ao item B.1 a inclusão do bem estar animal e a observância de abate humanitário. O Procurador da República Gabriel Dalla Favera de Oliveira subscreveu integralmente as considerações do GT Amazônia e destacou que, quanto à alegada necessária flexibilização dos rigores estabelecidos para o fim de concessão de financiamento pela instituição financeira, tais argumentos não correspondem à realidade experimentada notadamente na área de atribuição do procurador, eis que marcada pelas práticas de esquentamento de gado. Assim, flexibilizar rigores haveria de conduzir, necessariamente, à expansão ilegal da fronteira agrícola em detrimento de patrimônio público e de áreas de especial interesse.

Para o Procurador da República Leonardo de Faria Galiano, a restrição dos fornecedores diretos mediante avaliação da “postulante” (cláusula B.1, inciso II, do Anexo da Resolução 1854/2009) versa precipuamente sobre repercussões de crimes (exigindo o trânsito em julgado) e ilícitos administrativos (áreas embargadas pelo Ibama).

Ressaltou a importância da previsão de alguma cláusula restritiva também para as condenações cíveis voltadas à recuperação ambiental da propriedade desmatada. Nesse ponto, bastaria a existência de decisão judicial sem recurso com efeito suspensivo, na linha do disposto no art. 14, incisos II e III, da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), contemplando e conferindo efetividade às Ações Cíveis Públicas do Amazônia Protege e outras ações do Ministério Público, com o reconhecimento judicial do ilícito ambiental.

Por outro lado, para a análise dos dados georreferenciados dos imóveis objeto de financiamento, outra dificuldade apontada, poderiam ser consultadas bases estatais acessíveis de forma conveniada, como o Projeto Brasil Mais (Ministério da Justiça), e quiçá algum convênio com a SPPEA (Georadar).

O Procurador Regional da República Marcus Vinícius Aguiar Macedo sugeriu a adoção de exigências diferenciadas no tocante à concessão de financiamentos no setor da carne em relação a grandes e pequenos/médios estabelecimentos. Por sua vez, o procurador Márcio Torres estimulou a criação de incentivos à concessão de financiamentos aos

frigoríficos fornecedores de carne ao mercado interno.

O Subprocurador-geral da República e membro da 4ª Câmara, Mario Luiz Bonsaglia, enfatizou a retirada do trânsito em julgado como requisito pois não há porque reproduzir o efeito do âmbito criminal, visto que trata-se de concessão de financiamento.

O coordenador desta 4ª Câmara de Coordenação finalizou apontando a importância de elaborar acordo de cooperação com o BNDES, informando a existência de parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), para fornecimento dos dados georreferenciados.

No tocante ao item B.1.II, já criticado anteriormente, afirmou-se, quanto ao item II.d que a resolução prevê somente o bloqueio de fornecedores condenados pelo crime de invasão de terra indígena (artigo 20 da Lei nº 4.947/66), após o trânsito em julgado da sentença. Contudo, o protocolo de monitoramento de fornecedores de gado da Amazônia (MPF e Imaflora) considera sobreposição com Terras Indígenas em situação “declarada” ou fase mais avançada do processo de demarcação.

Ademais, em relação ao item II.d, haveria uma defasagem da Resolução BNDES nº 1.854/2009, inclusive em relação aos prazos ali previstos. Desse modo, não faria sentido continuar exigindo que requerimentos de licença ambiental ou de regularização fundiária sejam anteriores a julho de 2010.

O item B.1.III em sua redação original prevê a “elaboração de plano de implementação, de acordo com critérios aceitáveis pelo BNDES, com metas e cronograma de atendimento” para:

1. Obtenção de certificações socioambientais;
2. Estabelecimento de sistemas de gestão ambiental;
3. Melhoria dos indicadores de efluentes líquidos e resíduos sólidos.

Nesse aspecto foi proposto a inclusão do Certificado Onça-Pintada para identificação e reconhecimento de produtores rurais que adotam práticas sustentáveis, determinantes para a conservação da espécie, seus habitats e presas naturais. Como critério de seleção dos imóveis rurais a serem certificados, propõe-se que sejam observados os impedimentos sociais, ambientais e climáticos previstos no capítulo 2.9 do Manual de Crédito Rural, por analogia.

O Procurador da República Edmac Lima Trigueiro acresceu ainda a não-vinculação de certificação expedidas por entidades específicas como exigência de órgãos

estatais para a concessão de financiamentos de fomento.

Quanto ao item B.3.I, onde se lê:

Aderir a sistema de rastreabilidade da cadeia produtiva de bovinos desde o nascimento até o abate, para acompanhamento da regularidade ambiental da cadeia de fornecimento, conforme Tabela I deste Anexo;

Seria recomendável que o BNDES apresentasse um cronograma atualizado para implementação da rastreabilidade total da cadeia de fornecimento. Para além de estabelecer novos prazos, a Resolução poderia indicar municípios prioritários para serem alvos de ações estratégicas de credenciamento e qualificação de fornecedores indiretos. Paralelamente, os frigoríficos deveriam assumir o compromisso de não receber animais provenientes de tais municípios, se não houver informações completas a respeito do ciclo de vida do gado, isto é, do nascimento ao abate.

Sobre este aspecto, o Procurador da República Daniel Azeredo destacou a necessidade de uma regra diferenciada para regiões com maior índice de desmatamento e, nesses, cobrar rastreabilidade, por exemplo, limitar a exigência de rastreabilidade na Amazônia para municípios com mais de 40 km de desmatamento anual identificado pelo sistema Prodes/Inpe. O Procurador da República Pedro Paulo Grubits Gonçalves de Oliveira pontuou a importância da rastreabilidade direta para iniciar o financiamento com os frigoríficos de médio e pequeno porte, sem prejuízo de, caso os frigoríficos consigam com o tempo implantar a rastreabilidade indireta, haver alguma forma de incentivo, como a redução das taxas de juros, por exemplo.

Por fim, quanto ao item B.3.VI, que em sua redação original dispõe “durante a vigência do contrato, apresentar relatórios semestrais de auditoria independente, de acordo com critérios aceitos pelo BNDES, contendo avaliação do atendimento das exigências referidas no item B.1 e no presente item B.3, incisos I a V”, sugeriu-se maior especificidade em relação ao que seria considerado cumprimento (ou descumprimento) do protocolo de auditoria.

Nesse sentido, seria recomendável que o BNDES adotasse o Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia, tendo em vista que: i) é o documento que consolida as regras que devem ser observadas para atendimento aos Termos de Ajustamento de Conduta e demais compromissos existentes, desconsiderando-se critérios que são inviáveis de serem monitorados, por conta de dificuldades de acesso às informações necessárias; ii) foi desenvolvido com a participação do MPF e de empresas do setor, sendo

resultado de um consenso entre as partes envolvidas; e iii) seria contraditório exigir o cumprimento do protocolo de auditoria sem exigir o mesmo em relação ao protocolo de monitoramento, na medida em que ambos integram o mesmo sistema de MRV (monitoramento, relato e verificação).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O evento realizado por esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão intitulado “Estudo da Resolução 1854/2009 do BNDES em face dos resultados do Carne Legal” foi um encontro de estudo e de integração interinstitucional, entre o MPF, o BNDES e representantes da sociedade civil. Seu objetivo foi reunir pessoas que lidam com os fatos que determinam o apoio financeiro do Estado brasileiro, por via do seu Banco de Desenvolvimento Econômico e Social, de uma das mais importantes atividades econômicas brasileiras, a pecuária de corte.

Como visto, o BNDES, parceiro do MPF no Programa Carne Legal, tem observado, desde 2009, critérios legais de sustentabilidade para o apoio à implantação e à modernização de frigoríficos, acatando como requisitos de seus financiamentos diretos e indiretos, as práticas ambientais sustentáveis dos tomadores e de seus fornecedores, objetivamente definidas pelos Procuradores da República que atuam na questão ambiental na fronteira norte do País.

Contudo, passados mais de dez anos da Resolução nº 1854/2009, o Banco demonstrou preocupação com a necessidade de apoiar alguns objetivos estratégicos de desenvolvimento das atividades pecuárias sustentáveis e solicitou manifestação da 4ª Câmara a respeito.

Em face da complexidade do tema, que envolve um trabalho diuturno dos procuradores e dos agentes econômicos, na produção de auditorias e o monitoramento da cadeia produtiva, idealizou-se o encontro de todos para a produção de uma resposta com a profundidade que o tema requer.

As críticas e sugestões apresentadas pelos participantes e *stakeholders* não tem caráter deliberativo em si, apenas servem de base para a resposta definitiva do colegiado deste órgão à consulta do BNDES (PGR-00269243/2022). Como ressaltado pelos representantes do BNDES, após o recebimento, esta consulta seguirá para discussão no âmbito interno da instituição financeira.

Assim, por todo o exposto, esta 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, posiciona-se no sentido de que a proposta de revisão da Resolução BNDES nº 1.854/2009 considere os pontos críticos e sugestões indicadas por todos

os participantes no evento “Estudo da Resolução 1854/2009 do BNDES em face dos resultados do Carne Legal”.

É a nota.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00369339/2022 NOTA TÉCNICA nº 4-2022**

Signatário(a): **JULIETA ELIZABETH FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Data e Hora: **14/09/2022 14:52:46**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **JULIANO BAIOCCHI VILLA-VERDE DE CARVALHO**

Data e Hora: **13/09/2022 17:00:38**

Assinado em nuvem

Signatário(a): **CLAUDIO DUTRA FONTELLA**

Data e Hora: **12/09/2022 15:14:45**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Data e Hora: **14/09/2022 17:32:27**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Data e Hora: **13/09/2022 11:18:45**

Assinado com certificado digital

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 461dd89b.f468e11e.fe59b113.e4a881b3



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

NOTA TÉCNICA Nº 01/2022

EMENTA: Análise da proposta de revisão da Resolução BNDES nº 1.854/2009, que estabelece diretrizes e critérios socioambientais para o apoio ao setor da pecuária bovina.

1. INTRODUÇÃO

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES informou à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão que pretende atualizar a Resolução nº 1.854, de 27 de outubro de 2009. Trata-se do instrumento normativo que instituiu critérios e diretrizes socioambientais a serem cumpridas por beneficiários de financiamentos bancários (diretos ou indiretos) e de participação acionária que desenvolvem atividades ligadas ao abate e fabricação de produtos de carne bovina.

Desde que a Resolução entrou em vigor, observou-se uma redução dos desembolsos oriundos de financiamentos do BNDES para empresas da cadeia da pecuária. De acordo com o banco, esse seria um indicativo de que os frigoríficos não estão conseguindo cumprir as exigências para o acesso ao crédito.

Segundo o BNDES, o processo de revisão deverá compreender duas etapas. Na primeira, será discutido o acréscimo de novas exigências, tais como inscrição no CAR e documentação de regularidade fundiária (apenas para fornecedores diretos situados no bioma Amazônia). Além disso, os frigoríficos com unidades nesse bioma deveriam cumprir protocolo específico de auditoria definido pelo MPF. Nesse momento, a intenção do banco é manter as condições relativas à rastreabilidade e regularidade de fornecedores diretos e indiretos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

O BNDES propõe, ainda, a criação de uma lista de investimentos isentos da aplicação da Resolução¹. A justificativa é que tais investimentos mitigariam o impacto ambiental do setor, seja porque permitiriam a compensação das emissões de metano, seja porque reduziriam a demanda pela utilização de áreas agrícolas e florestais para a pecuária bovina. Ou ainda, porque investimentos na regularização e na capacitação técnica de fornecedores diretos e indiretos alinham-se com os objetivos da Resolução.

Na segunda etapa do processo de revisão², serão introduzidos critérios relacionados à emissão de carbono na produção de carne e leite bovinos. Na avaliação do BNDES, esse ajuste tornaria o cenário mais adequado para propor a substituição de exigências previstas na Resolução nº 1.854/2009.

Houve uma reunião no dia 28/06/2022, com a participação de representantes do BNDES e de membros da 4ª CCR, para apresentar, em linhas gerais, o panorama atual da Resolução nº 1.854/2009. Destacou-se a necessidade de revisão do ato normativo, comparando-se a proposta atual com aquela apresentada ao GT Amazônia Legal em 2018, que acabou não sendo aprovada pelas instâncias superiores do BNDES.

Após essa reunião, o Coordenador da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão encaminhou os documentos apresentados pelo BNDES ao Procurador da República Rafael da Silva Rocha, Coordenador do GT Amazônia Legal, e solicitou que o grupo analise e apresente sugestões sobre a proposta do BNDES³.

Na mesma oportunidade, o Certificado Onça-Pintada foi apontado pelo Coordenador da 4ª CCR como *“exemplo de boas práticas ambientais ou projetos inovadores, que poderiam ser, em princípio, acrescentados como sugestão do MPF, para apoio financeiro para projetos sustentáveis, com recursos da instituição financeira estatal, mediante sua inclusão nas alterações na referida resolução do BNDES”*.

1 Esses seriam os investimentos “isentos”: a) reflorestamento com espécies nativas, principalmente para regularização ambiental de fornecedores (APP e reserva legal); b) produção de biogás/biometano a partir de resíduos; c) desenvolvimento tecnológico para a produção de proteínas vegetais e de carne artificial (multiplicação das células retiradas de animais em laboratório); e d) ampliação de sistemas de rastreabilidade, incluindo a capacitação técnica de fornecedores diretos e indiretos.

2 Para iniciar essa segunda etapa, aguarda-se o desenvolvimento da calculadora de análise de ciclo de vida (ACV) no âmbito da iniciativa “Produção de Carne e Leite Bovinos de Baixo Carbono”, fruto de um acordo de cooperação técnica celebrado entre o BNDES e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

3 PGR-00276929/2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

Portanto, a presente Nota Técnica analisará todos esses aspectos da proposta de revisão da Resolução BNDES nº 1.854/2009.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RESOLUÇÕES Nº 140/2021 E Nº 4.327/2014 DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Antes de abordar a proposta do BNDES propriamente dita, é oportuno tecer algumas considerações sobre a Resolução BCB nº 140, de 15 de setembro de 2021, que introduziu uma seção específica no Manual de Crédito Rural - MCR⁴, dispondo sobre a caracterização de empreendimentos com restrições de acesso ao crédito rural em razão de questões sociais, ambientais e climáticas.

Trata-se de uma *consolidação normativa*. Ou seja, o escopo da Resolução BCB nº 140/2021 foi reunir e tornar explícitas vedações já existentes na legislação e na regulamentação do crédito rural, sem estabelecer novas obrigações para as instituições financeiras. Tanto é que, na sua exposição de motivos, foi disponibilizado um quadro com informações relativas aos dispositivos legais e infralegais que fundamentam cada regra inserida na nova seção do MCR⁵.

Assim, em apertada síntese, o Manual de Crédito Rural agora prevê que não será concedido crédito rural nas seguintes situações:

- a) produtor que não esteja inscrito ou cuja inscrição se encontre cancelada no Cadastro Ambiental Rural;
- b) empreendimento total ou parcialmente inserido em unidade de conservação, terra indígena ou terras ocupadas e tituladas por remanescentes das comunidades de quilombos;
- c) existência de embargos vigentes de uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel, conforme divulgado pelo IBAMA (apenas para empreendimentos situados no bioma Amazônia);

4 Seção 9 (Impedimentos Sociais, Ambientais e Climáticos) do Capítulo 2 (Condições Básicas). Disponível em <https://www3.bcb.gov.br/mcr>. Acesso em 24/07/2022.

5 Documento disponível em https://normativos.bcb.gov.br/Votos/BCB/2021210/Voto_do_BC_210_2021.pdf. Acesso em 24/07/2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

d) proponente de crédito rural que possua restrição vigente pela prática de desmatamento ilegal, em operação de financiamento ao amparo do Programa Nacional de Reforma Agrária (apenas para empreendimentos situados no bioma Amazônia);

e) pessoa física ou jurídica inscrita no cadastro de empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à de escravo, em razão de decisão administrativa final relativa ao auto de infração.

Houve, de fato, um esforço para consolidar as regras sobre empreendimentos com restrições de acesso ao crédito rural relacionadas a questões socioambientais. Apesar disso, ainda é possível apontar uma série de lacunas na Resolução BCB nº 140/2021: i) permite o financiamento de atividades desenvolvidas para consolidar áreas recém-desmatadas, inclusive em áreas públicas e/ou protegidas; ii) restringe o financiamento aos imóveis rurais que ocuparam terras indígenas homologadas e quilombolas tituladas, que correspondem a 65% do total, no caso das terras indígenas, e a somente 7%, no caso das terras quilombolas; iii) não menciona empreendimentos com sobreposição a florestas públicas que ainda não foram destinadas⁶; iv) desconsidera infrações ambientais verificadas por estados e municípios; v) não exige rastreabilidade da cadeia de fornecimento dos beneficiários.⁷

Por outro lado, a Resolução BCB nº 4.327, de 25 de abril de 2014, estabelece as diretrizes que devem ser observadas na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras. Dessa forma, a Resolução BNDES nº 1.854/2009 (a ser atualizada), que define os critérios a serem cumpridos pelas empresas da cadeia produtiva da pecuária bovina que procuram financiamento ou participação acionária, está em conformidade com o dever de desenvolver “*sistemas, rotinas e procedimentos que possibilitem identificar, classificar, avaliar, monitorar, mitigar e controlar o risco socioambiental presente nas atividades e nas operações da instituição*”, previsto no artigo 6º, inciso I, da Resolução BCB nº 4.327/2014.

6 Florestas públicas localizadas em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta devem ser destinadas para uma das seguintes finalidades: gestão direta pelo Poder Público, utilização por “comunidades locais” ou concessão florestal, na forma do artigo 4º e seguintes da Lei nº 11.284/2006.

7 DARRIGO, Maria Rosa; MARK, Merel van der; FEITOSA, Tarcísio. **Banco Central perde a chance de colaborar com a redução do desmatamento.** Artigo disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/11/banco-central-perde-a-chance-de-colaborar-com-reducao-do-desmatamento.shtml>. Publicado em 12/11/2021. Acesso em 25/07/2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

3. ASPECTOS GERAIS DO PROTOCOLO DE MONITORAMENTO DE FORNECEDORES DE GADO DA AMAZÔNIA

O “Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia”⁸ é o documento que uniformiza as regras que devem ser observadas pelos frigoríficos e abatedouros que se comprometeram a monitorar a origem da sua matéria-prima, evitando, assim, adquirir gado de fazendas com irregularidades socioambientais.

Desenvolvido pelo IMAFLORA - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola, com apoio do Ministério Público Federal e participação de empresas do setor, o protocolo é o resultado da análise e comparação entre os compromissos existentes, destacando-se o Compromisso Público da Pecuária (firmado entre Greenpeace, JBS, Marfrig e Minerva) e os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados pelo MPF no Pará (TAC da Pecuária) e nos demais estados da Amazônia Legal (TAC da Carne Legal).

A partir de definições técnicas dos parâmetros de monitoramento, foi possível eliminar divergências entre as metodologias utilizadas, de modo que os resultados individuais possam ser comparados entre si. Como parte de um sistema completo de MRV (monitoramento, relato e verificação), o protocolo de monitoramento deve ser implementado em conjunto com o protocolo de auditoria⁹, que estabelece diretrizes e procedimentos para avaliação da conformidade das compras de gado.

Para atendimento dos compromissos, foram estabelecidos onze critérios, divididos em três categorias, conforme o tipo de monitoramento:

a) análises geoespaciais: desmatamento ilegal, terras indígenas, unidades de conservação, embargo ambiental por desmatamento (vetor) e alterações nos limites do CAR;

b) análises de listas públicas oficiais: embargo ambiental e trabalho escravo;

8 Disponível em https://mpfdrive.mpf.mp.br/ssf/s/readFile/share/412080/1869921423345318285/publicLink/Protocolo%20de%20Monitoramento%20MPF_1.1_2021.pdf. Acesso em 27/07/2022.

9 “Protocolo de Auditoria dos compromissos da pecuária na Amazônia”, elaborado pelo Imaflora, em parceria com o MPF. Documento disponível em https://www.beefontrack.org/public/media/arquivos/1653932196-completo_protocolo_de_auditoria-_portugues_-_boi_na_linha_-_imaflora_-_060-8088_-_alt6_web.pdf. Acesso em 27/07/2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

c) análises de documentos: cadastro ambiental rural (CAR), licenciamento ambiental e guia de trânsito animal (GTA);

d) análises de produtividade: cálculo do índice máximo de produtividade da fazenda fornecedora para coibir “lavagem” de gado.

Em adição a esses critérios, os signatários do Compromisso Público da Pecuária devem cumprir um requisito relacionado ao “desmatamento zero”, mais rigoroso do que o critério do “desmatamento ilegal”¹⁰.

Além de indicar os critérios para compra de gado e os parâmetros de conformidade das propriedades fornecedoras, classificadas como “aptas” ou “inaptas”, o protocolo detalha como esses critérios devem ser analisados. Nesse tópico, o documento reúne as fontes de informação e bases de dados a serem consultadas, as regras de bloqueio e desbloqueio de fazendas fornecedoras e os parâmetros técnicos de geomonitoramento.

Na última versão do protocolo, foram desconsiderados critérios que não podem ser monitorados, já que as informações necessárias não estão disponíveis de forma sistematizada. Por esta razão, recomendou-se que o documento seja revisado periodicamente, após uma avaliação de melhoria contínua com as partes interessadas.

Espera-se que, com a implementação dos protocolos, os frigoríficos sejam mais eficientes e criteriosos no monitoramento dos seus fornecedores e na verificação anual da conformidade das suas compras de gado, por meio de auditorias independentes.

Um aspecto fundamental, nesse processo, é a divulgação dos resultados das auditorias, que deve ocorrer anualmente, de modo que as partes interessadas possam acompanhar a evolução das empresas signatárias em relação ao atendimento dos seus compromissos.

¹⁰ A principal diferença é que, no caso do desmatamento zero, não há uma regra de desbloqueio para propriedades que apresentem autorização de supressão de vegetação nativa (ASV) ou autorização de desmatamento (AD) emitida pelo órgão estadual competente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

As empresas do varejo, atacado e “atacarejo”, por exemplo, precisam acessar essas informações para a avaliação de seus fornecedores de carne bovina e, assim, abastecerem seus clientes e consumidores com produtos de origem responsável.

Além disso, é necessário dar transparência à sociedade sobre os esforços do setor produtivo para a redução do desmatamento na Amazônia.

O protocolo enumera, ainda, as possíveis vantagens para as empresas que, tendo assumido o compromisso de monitorar suas compras de gado, decidirem aderir ao sistema de MRV (monitoramento, relato e verificação) idealizado pelo Ministério Público Federal em conjunto com o IMAFLORA:

“Mais do que a adesão por questões legais, as empresas têm a oportunidade de agregar valor à marca e aos produtos e, conseqüentemente, gerar garantias para o acesso a mercados consumidores nacionais e internacionais cada vez mais exigentes. Setorialmente, a adesão a este protocolo pode contribuir com a melhora da imagem do agronegócio, atender a exigências de bancos e financiadores para obtenção de melhores taxas, entre outros benefícios.”¹¹

Em relação a esse último ponto (“atender a exigências de bancos e financiadores para obtenção de melhores taxas”), identifica-se uma oportunidade para os frigoríficos que buscam financiamento ou participação acionária do BNDES.

Na introdução da presente Nota Técnica, esclarecemos que as empresas da cadeia da pecuária que desejam o apoio financeiro do banco devem se adequar às exigências da Resolução nº 1.854/2009. Portanto, a hipótese a ser investigada é se o atendimento dos compromissos de monitoramento dos fornecedores de gado é suficiente para que os frigoríficos e abatedouros sejam aprovados no processo de análise para a concessão do crédito. Afinal, os critérios são (ou deveriam ser) os mesmos?

11 Página 12 do protocolo de monitoramento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

A única forma de responder a essa questão é através de uma análise comparativa entre o protocolo de monitoramento e a Resolução BNDES nº 1.854/2009, incluindo as alterações que estão sendo propostas.

4. PROTOCOLO DE MONITORAMENTO DE FORNECEDORES DE GADO DA AMAZÔNIA x PROPOSTA DE REVISÃO DA RESOLUÇÃO BNDES Nº 1.854/2009: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

A Resolução BNDES nº 1.854/2009, em sua redação atual, estabelece os seguintes critérios que devem ser atendidos pelos beneficiários de financiamentos bancários (diretos ou indiretos) e de participação acionária que desenvolvem atividades ligadas ao abate e fabricação de produtos de carne bovina:

a) Existência e implementação de sistema para análise das compras de gado, devendo ocorrer o bloqueio de fornecedores diretos nas seguintes situações (item B.1, inciso II):

a.1) Inscrição em cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo (alínea a);

a.2) Inclusão na lista de áreas embargadas divulgada pelo IBAMA (alínea c);

a.3) Condenação transitada em julgado pelos crimes de racismo, redução a condição análoga à de escravo, invasão em terra indígena, desmatamento ou por crimes relacionados a conflitos agrários (alíneas b,d,e,g);

a.4) Condenação transitada em julgado por atos de “grilagem”, isto é, que caracterizem falsidade ou violência na obtenção de títulos de posse ou propriedade de terras públicas ou privadas (alínea f);

a.5) Não apresentação de licença ambiental, requerimento de licença anterior a julho de 2010 ou comprovação de dispensa pelo órgão ambiental competente (alínea h);

a.6) Não apresentação de documento comprobatório de regularidade fundiária ou pedido de regularização anterior a julho de 2010 (alínea j).

b) Adesão a sistema de rastreabilidade de bovinos desde o nascimento até o abate, devendo o frigorífico monitorar a regularidade ambiental da cadeia de fornecimento (item B.3, inciso I).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

c) Apresentação de relatórios semestrais de auditoria independente para avaliação do atendimento às exigências previstas nos itens B.1 e B.3 (item B.3, inciso VI).

Se for aprovada a proposta de revisão, os frigoríficos deverão passar a exigir também o CAR das propriedades rurais e documentação adicional de regularidade fundiária, conforme o artigo 2-1-11 do Manual de Crédito Rural (apenas para fornecedores do bioma Amazônia). Além disso, deverão cumprir protocolo específico de auditoria definido pelo MPF.

O quadro comparativo a seguir destaca as principais diferenças entre a Resolução BNDES nº 1.854/2009 e o Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia:

CRITÉRIO DE MONITORAMENTO	PROTOCOLO DE MONITORAMENTO DE FORNECEDORES DE GADO DA AMAZÔNIA (MPF E IMAFLORA)	PROPOSTA DE REVISÃO DA RESOLUÇÃO BNDES Nº 1.854/2009
Desmatamento ilegal	Considera sobreposição com polígonos de desmatamento $\geq 6,25$ hectares do Sistema Prodes Amazônia/Inpe e posteriores a 1º/08/2008.	-
Terras indígenas	Considera sobreposição com TIs em situação "declarada" ou fase mais avançada do processo de demarcação.	Prevê somente o bloqueio de fornecedores condenados pelo crime de invasão de terra indígena (artigo 20 da Lei nº 4.947/66), após o trânsito em julgado da sentença.
Unidades de conservação	Considera sobreposição com UCs em bases cartográficas dos órgãos públicos competentes.	-
Embargos do IBAMA (vetor)	Considera sobreposição com polígonos de embargo ambiental na data da compra do gado.	-
Alterações nos limites do CAR	Considera alteração de limites do mapa georreferenciado da propriedade na base do CAR, atualizada em até 30 dias após a divulgação da taxa de desmatamento do Prodes (novembro de cada ano).	-
Lista de embargos	A análise é feita cruzando os dados do CNPJ ou CPF do proprietário da fazenda que vendeu o gado com a lista do Ibama e com a lista de desmatamento ilegal (LDI) da Semas/PA.	O fornecedor não deve constar na lista de áreas embargadas divulgada pelo IBAMA.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

	O bloqueio restringe-se à propriedade que possui o embargo ambiental. Caso a fazenda esteja arrendada, devem ser analisados o CNPJ ou CPF do proprietário da fazenda e do arrendatário com o qual o produtor tenha contrato de arrendamento.	
Lista suja do trabalho escravo	CNPJ/CPF do proprietário ou arrendatário/parceiro não deve constar na lista suja do trabalho escravo na data da compra do gado.	O fornecedor não pode ter inscrição no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo, instituído pela Portaria nº 540, de 15/10/2004 ¹² , do Ministério do Trabalho e Emprego.
Cadastro Ambiental Rural (CAR)	O fornecedor deve possuir inscrição no CAR ou apresentar o protocolo correspondente.	A proposta atual de revisão da Resolução nº 1.854/2009 prevê a “inclusão do CAR como instrumento base para o diagnóstico ambiental das propriedades rurais”.
Licenciamento ambiental rural	Somente para propriedades localizadas no estado do Pará, com mais de 3 mil hectares.	O fornecedor deve apresentar licença ambiental, requerimento de licença anterior a julho de 2010 ou comprovação de dispensa pelo órgão ambiental competente.
Guias de trânsito animal (GTAs)	O frigorífico deve verificar se o registro das GTAs (nome da propriedade de origem dos animais) é o mesmo da propriedade fornecedora identificada na operação de compra do gado.	-
Análise de produtividade da propriedade	Será considerado apto o fornecedor com índice inferior a 3 cabeças/ha/ano fiscal por propriedade.	-
Condenações judiciais	-	Devem ser bloqueados os fornecedores condenados pelos crimes de racismo, redução a condição análoga à de escravo, invasão em terra indígena, desmatamento, crimes relacionados a conflitos agrários ou por atos de “grilagem” de terras.
Regularidade fundiária	-	Deve ser apresentado documento comprobatório de regularidade fundiária ou pedido de regularização anterior a julho de 2010. Para os fornecedores do bioma Amazônia, a proposta de revisão da Resolução nº 1.854/2009 prevê “a exigência de documentação adicional, conforme o artigo 2-1-11 do MCR”.

¹² Revogada pela Portaria Interministerial MTE/SEDH nº 2, de 12/05/2011.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

Rastreabilidade da cadeia de fornecimento	-	A partir de janeiro de 2016, somente devem ser abatidos animais que tenham sido rastreados desde o nascimento.
Auditorias periódicas	Para verificação do cumprimento dos TACs celebrados com o MPF, os frigoríficos devem ser auditados anualmente. O “Protocolo de Auditoria dos compromissos da pecuária na Amazônia” estabelece diretrizes e procedimentos para avaliação da conformidade das compras de gado.	O frigorífico deve apresentar relatórios semestrais de auditoria independente. De acordo com a proposta atual, o BNDES passará a exigir o “cumprimento de protocolo específico de auditoria definido pelo MPF”, apenas para fornecedores do bioma Amazônia.

A comparação entre os dois instrumentos evidencia que a Resolução BNDES nº 1.854/2009 está defasada, inclusive em relação aos prazos ali previstos. Não faz sentido, por exemplo, continuar exigindo que requerimentos de licença ambiental ou de regularização fundiária sejam anteriores a julho de 2010.

Quanto à regra de que somente sejam abatidos animais que tenham sido rastreados desde o nascimento, embora expresse preocupação das mais relevantes, deve-se notar que esse rastreamento nunca foi viável pelo simples fato de os frigoríficos não terem acesso às GTAs anteriores, emitidas pelos fornecedores indiretos, já que se trata de documentos (indevidamente) tidos como sigilosos pelas agências estaduais de defesa agropecuária. Essa realidade tornou prejudicado o cronograma que previa a rastreabilidade total da cadeia de fornecimento a partir de janeiro de 2016 (tabela I da Resolução). Só mais recentemente é que ferramentas de rastreabilidade têm tornado factível essa verificação dos fornecedores indiretos, o que leva agora à pertinência de serem estabelecidas novas metas.

Além disso, alguns critérios da Resolução BNDES nº 1.854/2009 não podem ser monitorados pela ausência de informações disponíveis de forma sistematizada: rastreabilidade dos fornecedores indiretos, condenações judiciais, licenciamento ambiental (em alguns estados) e regularidade fundiária¹³.

¹³ Para mais informações, consulte o Anexo IV do protocolo de monitoramento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

Ao contrário do protocolo de monitoramento, a Resolução do BNDES não exige (nem passará a exigir) o bloqueio de fornecedores nos casos de sobreposição com áreas de desmatamento ilegal, polígonos de embargos, terras indígenas, unidades de conservação ou de alterações no limites do CAR, normalmente para ocultar essas situações.

Um critério a ser inserido, de acordo com a proposta de revisão, é “o cumprimento de protocolo específico de auditoria definido pelo MPF”. Como há menção expressa ao bioma Amazônia, subentende-se que seria uma referência ao “Protocolo de Auditoria dos compromissos da pecuária na Amazônia”. Esse documento orienta que, ao avaliar a conformidade das compras de gado, o auditor observe as regras do protocolo de monitoramento e indique inconsistências por desmatamento ou sobreposição com áreas protegidas.

Assim, na prática, a empresa interessada no financiamento teria que monitorar todos os critérios do protocolo de monitoramento para efetivamente cumprir o protocolo de auditoria definido pelo MPF, inclusive aqueles que dependem de análises geoespaciais, sob pena de apresentar um elevado índice de não conformidades no resultado da auditoria. No entanto, a proposta do BNDES deveria ser mais específica em relação ao que seria considerado cumprimento (ou descumprimento) do protocolo de auditoria.

5. INVESTIMENTOS ISENTOS DA APLICAÇÃO DA RESOLUÇÃO BNDES Nº 1.854/2009

O BNDES propõe que seja criada uma lista de investimentos isentos da aplicação da Resolução nº 1.854/2009. Ou seja, em determinadas hipóteses, o postulante ao crédito seria dispensado de demonstrar o atendimento de requisitos relacionados ao monitoramento da cadeia de fornecimento de gado.

É importante ressaltar que a Resolução BNDES nº 1.854/2009 é aplicável a empresas que desenvolvem atividades de “*abate e/ou fabricação de produtos de carne, conforme Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 10.1, apenas no que se refere a bovinos*” (item A.1 da Resolução).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

Assim, de acordo com a proposta do banco, qualquer frigorífico ou abatedouro poderia receber financiamento para investir em: i) reflorestamento com espécies nativas, principalmente para regularização ambiental de fornecedores (APP e reserva legal); ii) produção de biogás/biometano a partir de resíduos; iii) desenvolvimento tecnológico para a produção de proteínas vegetais e de carne artificial (multiplicação das células retiradas de animais em laboratório); e iv) ampliação de sistemas de rastreabilidade, incluindo a capacitação técnica de fornecedores diretos e indiretos.

É inegável que investimentos em regularização ambiental de propriedades rurais, rastreabilidade e capacitação de fornecedores diretos e indiretos, biogás e novas proteínas são benéficos para o meio ambiente e devem ser incentivados. Os motivos alegados pelo banco são pertinentes, afinal, compensar emissões de metano e reduzir a demanda pela utilização de áreas agrícolas para pecuária bovina são objetivos que devem ser perseguidos por todos, inclusive pelas instituições financeiras.

No entanto, não parece correto preterir empresas que adotam boas práticas de sustentabilidade em detrimento de frigoríficos que não monitoram de forma adequada seus fornecedores de gado e, assim, contribuem decisivamente para o desmatamento ilegal e outras irregularidades socioambientais na Amazônia.

Entende-se que o BNDES poderia propor outras estratégias para tornar esses financiamentos mais atrativos. Um caminho seria oferecer condições mais favoráveis aos interessados (reduzindo a taxa de juros, por exemplo). Aliás, todos esses investimentos podem ser realizados por pessoas físicas e jurídicas que não possuem fornecedores de gado e, por isso, não estão sujeitas à Resolução 1.854/2009, como é o caso de empresas de geoprocessamento e de consultoria ambiental.

Não há justificativa, portanto, para que frigoríficos que não cumprem requisitos socioambientais sejam contemplados com financiamentos do BNDES.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

6. CERTIFICADO ONÇA-PINTADA

O Certificado Onça-Pintada é uma iniciativa do Instituto Onça-Pintada para identificação e reconhecimento de produtores rurais que adotam práticas sustentáveis, determinantes para a conservação da espécie, seus habitats e presas naturais. Trata-se, sem dúvida, de um compromisso voluntário, cuja contrapartida é o direito de informar ao consumidor final que os produtos oriundos da propriedade contribuem para a preservação de um “Ícone da biodiversidade brasileira”.

Para obter o certificado, o interessado deverá cumprir uma série de requisitos: observar e cumprir a legislação ambiental¹⁴, impedir o acesso de criações domésticas ao interior da reserva legal e de áreas de preservação permanente da propriedade, não utilizar fogo como ferramenta de manejo, não perseguir ou afugentar onças, entre outros.

Como a onça-pintada é uma espécie ameaçada de extinção, as práticas sustentáveis que contribuem para a sua conservação devem ser consideradas de extrema relevância socioambiental. Portanto, investimentos nesse e em outros projetos semelhantes devem ser estimulados, na medida em que também reduzem os impactos ambientais das atividades agropecuárias.

A única ressalva a ser feita diz respeito ao critério de seleção dos imóveis rurais a serem certificados. Não há nenhuma restrição em relação à ausência de regularidade ambiental ou fundiária da propriedade. Para suprir essa lacuna, propõe-se que sejam observados os impedimentos sociais, ambientais e climáticos previstos no capítulo 2.9 do Manual de Crédito Rural, por analogia.

7. CONCLUSÃO

A proposta de revisão da Resolução BNDES nº 1.854/2009 não deve ser aprovada pelo Ministério Público Federal.

14 Foram citadas apenas a Lei nº 9.605/98, a Lei nº 6.938/81 e a Resolução CONAMA nº 237/97.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

Ao manter as exigências atuais, acrescentando apenas o CAR, documentação fundiária adicional para fornecedores do bioma Amazônia e a necessidade de cumprir protocolo de auditoria definido pelo MPF, a proposta não altera o panorama atual de dificuldades para os frigoríficos acessarem financiamentos e participações acionárias do BNDES.

Em caso de reformulação da proposta, é recomendável que o banco adote, como ponto de partida, o Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia.

Existem três motivos que sustentam essa afirmação.

Primeiro, esse protocolo é o documento que consolida as regras que devem ser observadas para atendimento aos TACs e demais compromissos existentes, desconsiderando-se critérios que são inviáveis de serem monitorados, por conta de dificuldades de acesso às informações necessárias.

Segundo, o protocolo de monitoramento foi desenvolvido com a participação do MPF e de empresas do setor, sendo resultado de um consenso entre as partes envolvidas.

Terceiro, seria contraditório exigir o cumprimento do protocolo de auditoria sem exigir o mesmo em relação ao protocolo de monitoramento, na medida em que ambos integram o mesmo sistema de MRV (monitoramento, relato e verificação).

É recomendável, ainda, que o BNDES apresente um cronograma atualizado para implementação da rastreabilidade total da cadeia de fornecimento¹⁵. Para além de estabelecer novos prazos, a Resolução poderia indicar municípios prioritários para serem alvos de ações estratégicas de credenciamento e qualificação de fornecedores indiretos¹⁶. Paralelamente, os frigoríficos deveriam assumir o compromisso de não receber animais provenientes de tais municípios, se não houver informações completas a respeito do ciclo de vida do gado, isto é, do nascimento ao abate.

15 Essa exigência será mantida na atualização da Resolução BNDES nº 1.854/2009, segundo a proposta de revisão.

16 Nossa sugestão inicial é que, a partir de 2023, sejam escolhidos a cada ano os 10 municípios que mais desmatam, até completar 50 municípios em 2028.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

Por outro lado, não há como o MPF concordar com a criação de uma lista de investimentos isentos da aplicação da Resolução nº 1.854/2009. Isso porque, a pretexto de incentivar ações que mitigariam os impactos ambientais da pecuária, o BNDES acabaria beneficiando frigoríficos e abatedouros que não cumprem requisitos socioambientais relacionados ao monitoramento de fornecedores de gado.

Por fim, é possível sugerir ao BNDES que projetos voltados à conservação de espécies ameaçadas de extinção sejam avaliados e, eventualmente, apoiados mediante condições diferenciadas de financiamento.

Com essas considerações, os membros do GT Amazônia Legal encaminham a presente Nota Técnica à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão.

Alvaro Lotufo Manzano
Procurador da República

Daniel César Azeredo Avelino
Procurador da República

Erich Raphael Masson
Procurador da República

Maria Olívia Pessoni Junqueira
Procuradora da República

Rafael da Silva Rocha
Procurador da República
Coordenador do GT Amazônia Legal

Ricardo Augusto Negrini
Procurador da República

Tatiana de Noronha Versiani Ribeiro
Procuradora da República

392601474



MINUTA

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-AM-00043558/2022 NOTA TÉCNICA**

Signatário(a): **RICARDO AUGUSTO NEGRINI**

Data e Hora: **06/08/2022 18:04:56**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **TATIANA DE NORONHA VERSIANI RIBEIRO**

Data e Hora: **08/08/2022 09:56:02**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **RAFAEL DA SILVA ROCHA**

Data e Hora: **06/08/2022 09:59:23**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **MARIA OLIVIA PESSONI JUNQUEIRA**

Data e Hora: **09/08/2022 10:15:48**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ALVARO LOTUFO MANZANO**

Data e Hora: **08/08/2022 11:13:56**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **ERICH RAPHAEL MASSON**

Data e Hora: **08/08/2022 15:55:24**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DANIEL CESAR AZEREDO AVELINO**

Data e Hora: **08/08/2022 16:03:17**

Assinado com certificado digital

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave c309e362.ba5cdf4c.f0caa6a8.515ff30d

392601474