



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES, brasileiro, Senador da República, portador da cédula de identidade nº 050360, inscrito no CPF sob o nº 431.879.432-68, com domicílio profissional na Avenida Procópio Rola, nº 2326, Bairro Santa Rita, Macapá - AP, CEP: 68.901-076; vem apresentar, com fulcro no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal, a presente **REPRESENTAÇÃO** para requerer a este D. **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** a tomada das medidas cabíveis para a investigação de adequação aos ditames constitucionais e legais do empréstimo para desmatadores, pelo BNDES, financiarem tratores para a produção agrícola, pelos fatos e fundamentos que passa a sucintamente narrar.

1. Notícias veiculadas na data de ontem¹ deram conta de um fato alarmante, sobretudo diante de uma situação de nítido ímpeto patrimonialista e de confusão quanto às regras postas do jogo constitucional e do melhor interesse público: o BNDES emprestou ao menos R\$ 29 milhões para desmatadores da Amazônia financiarem tratores. Para que não restem dúvidas, confira-se a íntegra da reportagem:

BNDES empresta R\$ 29 mi para desmatadores da Amazônia financiarem tratores

Fazendeiros flagrados pelo Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) desmatando a Amazônia conseguiram empréstimos com dinheiro público a juros subsidiados para comprar tratores e outras máquinas agrícolas, apesar de seu histórico de reiteradas infrações ambientais.

¹

Disponível

em:

<<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/reporter-brasil/2022/02/14/bndes-empresta-desmatadores-amazonia-tratores.htm?cmpid=copiaecola>>.



Os empréstimos foram concedidos pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e operados pelo banco John Deere, que é o braço financeiro da fabricante de máquinas que o controla e que vendeu os tratores.

Ao todo, BNDES e John Deere financiaram R\$ 28,6 milhões em maquinário para cinco produtores com embargos em seu nome emitidos pelo Ibama por desmatamento.

Uma resolução do Banco Central do Brasil veda a concessão de crédito rural para propriedades na Amazônia sobre as quais recaem embargos, mas não impõe restrições para que os donos dessas áreas obtenham empréstimos para outras fazendas. Porém, entre os casos levantados pela reportagem, há empréstimos destinados a locais onde o produtor possui apenas uma propriedade —e embargada.

O mapeamento feito pela Repórter Brasil, com base na plataforma de dados Florestas e Finanças, mostra ainda financiamentos para produtores que deram um calote no Ibama.

Ao todo, 11 fazendeiros que compraram máquinas John Deere acumulam um total de R\$ 31,4 milhões em multas ambientais nunca pagas —o montante total dos empréstimos do BNDES, R\$ 39,7 milhões, daria para quitar as dívidas com sobra.

"É dinheiro dos contribuintes para o agronegócio que está desmatando", critica Philip Fearnside, cientista do Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia e vencedor do Nobel da Paz com a equipe do IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas) em 2007.

O BNDES informou que exige dos tomadores de crédito "declarações em que se ateste a inexistência de infrações de natureza ambiental" e que, em contratos na modalidade indireta automática, como é o caso, a responsabilidade de verificar "o atendimento de tais exigências" é do banco parceiro, no caso o John Deere.



Apesar disso, em sua página na internet, o banco público admite que a aprovação do crédito é sua responsabilidade: "Passo 4: O BNDES avalia a solicitação, observa se está de acordo com as normas e, em caso positivo, autoriza o financiamento".

O banco John Deere, por sua vez, declarou que "cumpre rigorosamente" as normas para concessão de crédito, "com avaliação criteriosa da área que será beneficiada com determinado produto".

Falhas no sistema e falta de transparência

A Repórter Brasil tentou checar a legalidade dos empréstimos a fazendeiros desmatadores concedidos pelo BNDES e operados pelo banco John Deere, mas não conseguiu. O banco público se recusa a fornecer o número do CAR (Cadastro Ambiental Rural) utilizado para solicitação de financiamento e, sem ele, não é possível confirmar se a resolução do Banco Central foi ou não respeitada.

Apesar disso, chamam a atenção três casos em que os financiamentos foram enviados para os mesmos municípios da Amazônia nos quais os beneficiados possuem embargos — um indicativo de que a norma pode ter sido ignorada.

A Repórter Brasil já mostrou como o BNDES descumpe uma regra interna e empresta a frigoríficos flagrados comprando gado criado em áreas desmatadas ou em fazendas que usam mão de obra escrava.

A produtora de soja Alexandra Perinoto possui apenas um CAR ativo no município de Cláudia, em Mato Grosso. Entre 2016 e 2019, ela recebeu R\$ 4,5 milhões do BNDES para comprar tratores e outros equipamentos nessa localidade. Porém, em 2021, seu imóvel foi embargado depois que o Ibama constatou o desmatamento de "1.188,618 hectares de floresta nativa no Bioma Amazônico".

De acordo com a norma do Banco Central, "em caso de embargo posteriormente à contratação da operação, será suspensa a liberação



de parcelas até a regularização ambiental do imóvel". Apesar disso, os empréstimos em nome de Perinoto constam como "ativos" no portal de Transparência do BNDES.

Em nota, o banco esclareceu que nada "impede que as liberações sejam suspensas a partir da comprovação de uma irregularidade" e que "iniciará interações com a instituição financeira citada a fim de averiguar os fatos relatados".

Perinoto possui outros dois embargos em Marcelândia, para onde o BNDES também enviou dinheiro público para a compra de máquinas John Deere.

Entre os produtores investigados nesta reportagem, ela possui o maior volume de multas ambientais. São R\$ 18 milhões, quase o dobro dos empréstimos que recebeu, R\$ 11 milhões. Ela nunca pagou suas dívidas por destruir a natureza.

Uma investigação anterior da Repórter Brasil já havia demonstrado como Perinoto, apesar da origem irregular de sua produção, forneceu soja para empresas signatárias da Moratória da Soja — um pacto setorial que bloqueia a comercialização de grãos produzidos em áreas desmatadas da Amazônia depois de 2008. Entre os clientes que compraram a soja de Perinoto estão fornecedores de algumas das maiores traders mundiais do grão, como Cargill, Bunge e Cofco.

Perinoto também responde a um processo na Justiça por desmatamento em Sinop, apurado no âmbito da operação Amazônia Protege, do Ministério Público Federal.

Apesar das tentativas, não foi possível fazer contato com a produtora para que ela comentasse as denúncias. Em maio de 2021, ela se negou a responder perguntas. "Não tenho nada a declarar. O que você publicar vai ter que provar", disse, na ocasião.

"O Ibama errou"



Entre 2018 e 2020, Milton Casari obteve financiamentos de quase R\$ 1 milhão para comprar máquinas e equipamentos John Deere em Paranaíta, Mato Grosso — no mesmo local em que, desde 2012, possui um embargo do Ibama. Ele tem apenas uma propriedade registrada no município.

As coordenadas geográficas do embargo não recaem sobre sua terra, embora a autuação esteja em seu nome. A área vedada para produção está localizada a cerca de 1,5 quilômetro de sua fazenda, conforme o limite declarado pelo produtor ao Sicar (Sistema Nacional do Cadastro Ambiental Rural).

Segundo os esclarecimentos que prestou à Repórter Brasil (cuja íntegra pode ser lida aqui), ele arrendava a área de um vizinho para criação de gado, mas a derrubada ilegal da mata não foi sua responsabilidade.

Segundo sua defesa no processo administrativo que tenta reverter o embargo, "o agente ambiental concluiu que ocorreu a destruição baseado em denúncias falsas" de pessoas interessadas na terra.

Casari também reclama que a descrição feita pelo órgão ambiental da infração é "imprecisa". "Eu não tenho área embargada. Tem uma decisão do juiz dizendo que o Ibama está errado", argumenta.

Cerrado sem proteção

O segundo maior devedor de multas ambientais beneficiado por empréstimos do BNDES para comprar máquinas agrícolas da John Deere foi Adão Ferreira Sobrinho, com quase R\$ 7 milhões em infrações nunca pagas.

Ao contrário dos demais produtores mencionados nesta reportagem, ele não desmatou a Amazônia — logo, a norma do Banco Central, que limita crédito rural a desmatadores neste bioma, não se aplicaria à sua situação.



A John Deere, entretanto, confirmou que "o veto [de financiamentos de seu banco] às áreas embargadas é aplicado independentemente da região ou bioma onde se localize".

Sobrinho possui seis embargos em seu nome (em imóveis em cidades diferentes para as quais obteve financiamentos) e é o responsável por colocar abaixo 2 mil hectares de vegetação nativa no Cerrado, incluindo um naco de 192 hectares da Unidade de Conservação Parque das Nascentes do Rio Parnaíba, na divisa dos quatro estados que formam o Matopiba (Mato Grosso, Tocantins, Piauí e Bahia), a nova fronteira agrícola brasileira.

O desmatamento apontado pelo Ibama é equivalente a todo o território da Ilha do Mel, no Paraná.

Mesmo após ser condenado a dois anos de cadeia pelos maus feitos ambientais (pena substituída pelo pagamento de multa e prestação de serviços comunitários), em 2020, o infrator obteve novos empréstimos do BNDES —depois dos quais reincidiu no crime e foi multado outras quatro vezes, somando nova dívida de R\$ 1,7 milhão por derrubar mais 457 hectares de floresta nativa no bioma Cerrado.

Sobrinho não reconhece a condenação: "As autuações realizadas pelo Ibama não procedem e, por isso, apresentei defesa administrativa e via judicial".

Ele também assinala "que o imóvel beneficiado com o financiamento está distante mais de mil km daqueles autuados".

Mercado brasileiro é decisivo para John Deere

A política de crédito agrário brasileira e a importância do agronegócio no Brasil (em 2020, o setor respondeu por 26,6% do PIB) transformaram o país no segundo mercado mais importante para a John Deere, que é líder mundial em equipamentos agrícolas.



A centenária empresa americana tem entre seus investidores o fundador da Microsoft Bill Gates, que detém 9,3% das ações da companhia. A gestora de investimentos BlackRock, que em 2020 anunciou seu afastamento de investimentos danosos ao meio ambiente, também detém participação na fabricante de máquinas.

A John Deere se orgulha de ser referência em tecnologia no campo. "Hoje sabemos onde uma máquina está com a precisão de 2 centímetros", confirmou o presidente da marca no Brasil, Paulo Herrmann, em entrevista à revista Forbes.

2. Pois bem, Excelência. Os fatos narrados pelos jornalistas são bastante graves e têm o potencial de demonstrar, mais uma vez, a existência de um pernicioso patrimonialismo no âmbito do Governo Federal. Com efeito, Bolsonaro, que se elegeu sob um pretenso manto de desnudar a suposta *caixa preta* do BNDES, parece muito mais preocupado em utilizar o banco público de fomento ao desenvolvimento única e exclusivamente para o desenvolvimento daqueles indivíduos mais partidários a si: aparentes desmatadores.

3. Qual é o interesse público em conceder linhas de crédito para compras de máquinas agrícolas extremamente caras para pessoas que já foram notificadas por infrações ambientais, Excelência? Ora, à esdrúxula exceção de o interesse público ser justamente o fomento ao desmatamento da Amazônia – o que é claramente absurdo e descolado da posição constitucional e legal sobre o tema –, é evidente que o ato público consistente na concessão dessas linhas especiais de crédito é claramente inconstitucional, na medida em que totalmente desviante da conduta esperada. Ou seja, há um vício no resultado a ser alcançado, configurando nítido desvio de finalidade.

4. A esse respeito, parece especialmente ilustrativa a lição de Manuel Atienza e Juan Ruiz Manero, na obra “*Ilícitos Atípicos*”. Dizem os autores, a propósito dessa categoria: “Os ilícitos atípicos são ações que, *prima facie*, estão permitidas por uma regra, mas que, uma vez



consideradas todas as circunstâncias, devem considerar-se proibidas”. (ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Rui. *Ilícitos Atípicos*. 2ª ed. Madrid: Editorial Trotta, 2006, p. 12).

5. E por que devem ser consideradas proibidas? Porque, a despeito de sua aparência de legalidade, porque, a despeito de estarem, à primeira vista, em conformidade com uma regra, destoam da razão que a justifica, escapam ao princípio e ao interesse que lhe é subjacente. Trata-se simplesmente de garantir coerência valorativa ou justificativa ao sistema jurídico e de apartar, com clareza, discricionariedade de arbitrariedade.

6. O mesmo raciocínio abarca os três institutos bem conhecidos da nossa doutrina: abuso de direito, fraude à lei e desvio de finalidade/poder. Todos são ilícitos atípicos e têm em comum os seguintes elementos: 1) a existência de ação que, *prima facie*, estaria em conformidade com uma regra jurídica; 2) a produção de um resultado danoso como consequência, intencional ou não, da ação; 3) o caráter injustificado do resultado danoso, à luz dos princípios jurídicos aplicáveis ao caso e 4) o estabelecimento de uma segunda regra que limita o alcance da primeira para qualificar como proibidos os comportamentos que antes se apresentavam travestidos de legalidade.

7. Especificamente nos casos de desvio de finalidade, o que se tem é a adoção de uma conduta que aparenta estar em conformidade com uma certa regra que confere poder à autoridade (regra de competência), mas que, ao fim, conduz a resultados absolutamente incompatíveis com o escopo constitucional desse mandamento e, por isso, é tida como ilícita. Nesse sentido é a definição constante do art. 2º, parágrafo único, “e”, da Lei nº 4.717/1965, segundo a qual o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

8. Nos termos da própria jurisprudência do Eg. STF, o desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional,



mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público.

9. Nas brilhantes palavras de Hely Lopes Meirelles, “o desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Tais desvios ocorrem, p. ex., quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública mas visando, na realidade, a satisfazer interesse pessoal próprio ou favorecer algum particular com a subsequente transferência do bem expropriado; ou quando outorga uma permissão sem interesse coletivo; quando classifica um concorrente por favoritismo, sem atender aos fins objetivados pela licitação; ou, ainda, quando adquire tipo de veículo com características incompatíveis com a natureza do serviço a que se destinava”.

10. Por sua vez, Odete Medauar conceitua desvio de finalidade, chamando-o também de defeito de fim e desvio de poder, da seguinte forma: “O defeito de fim, denominado desvio de poder ou desvio de finalidade, verifica-se quando o agente pratica ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

11. Dessa forma, vê-se que a legalidade do ato normativo ou administrativo não é composta exclusivamente de fatores externos ao ato relacionados com a competência, a forma ou o objeto. A legalidade se interioriza nos motivos e, sobretudo, nos fins prescritos à autoridade administrativa. O requisito da finalidade é a disciplina principal do ato em relação ao interesse público. A Administração não pode agir, imprecisamente, segundo a veleidade ou o capricho do agente público. A Administração deve sempre visar a um objetivo prefixado na sua competência própria.

12. A finalidade vincula permanentemente a conduta administrativa e se a lei permite discricionariedade no tocante à escolha dos motivos ou à determinação do objeto, o mesmo



não ocorre em relação ao fim, pois a atribuição de um órgão administrativo pressupõe uma destinação explícita ou implícita na regra de competência.

13. A imposição legal de um fim previamente consagrado representa um limite ao poder discricionário, à capacidade de opção do administrador. A inobservância da finalidade pressuposta do ato vicia-o irremediavelmente, eliminando qualquer efeito jurídico, exceto, subsidiariamente, o de responsabilizar o Estado e o Servidor. Desta forma, não é possível ilidir o fim legal do ato substituindo-o por outro fim público ou privado. Não é a qualidade do fim, mas a sua natureza legal que legitima a prática administrativa.

14. O Presidente da República, por meio do BNDES, procura ganhar benefícios puramente pessoais, de índole eleitoral, sob o revestimento de um manto de legalidade: conceder linhas especiais de financiamento para o desenvolvimento do agronegócio brasileiro, sem se importar, contudo, com o real destinatário desse financiamento – que pode ser um desmatador. É como colocar, Excelência, com o perdão das palavras, *a raposa no galinheiro*.

15. Há, assim, evidente desvio de finalidade nisso: ao pretender fomentar o setor agrário nacional, fomenta, na verdade, o desmatamento, instituindo quase uma espécie de *prêmio* aos infratores – “desmate mais e ganhe mais tratores para continuar desmatando” parece ser a mensagem que o Presidente da República quer passar à sociedade. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a moralidade administrativa não cancelam essa postura notadamente inconstitucional do Presidente e de seus auxiliares mais diretos.

16. Uma vez mais, para que não restem dúvidas: tem-se que o Executivo Federal praticou e praticará conduta que, *a priori*, estaria em conformidade com a atribuição que lhe conferem a lei e a Constituição – fazer financiamentos para a aquisição de máquinas para melhorar a produtividade do agronegócio brasileiro, parte realmente importante do PIB nacional. Mas, ao fazê-lo, produziu resultado concreto de todo incompatível com a ordem constitucional em



vigor: ao que consta, dado o contexto fático amplíssimo, tenta mais fomentar o desmatamento do que propriamente a produção agrícola, o que é absolutamente temerário e condenável.

17. É uma armadilha bastante sofisticada, diga-se, Excelência. Se a moda *pegar*, aliás, logo teremos linhas de crédito para *correntões* para a derrubada de árvores, de *galões de combustível* para a queima de grandes áreas, etc. Todas essas medidas, que são absolutamente contrárias ao princípio da precaução em matéria ambiental, poderiam fazer parte do plexo de atividades do BNDES se esse tipo de atitude não for freada.

18. E aqui, frise-se, ainda é possível questionar os próprios *adjetivos* do ato administrativo. Com efeito, é fato que tornar públicos e claros os atos relacionados à administração das finanças públicas é cada vez mais um imperativo da moderna gestão pública e do Estado Democrático de Direito, que não se coadunam com o segredo e a obscuridade, especialmente quando se lida com o dinheiro público.

19. Há, em uma análise perfunctória, aparentes indícios de ilegalidade no bojo da transparência dos empréstimos realizados pelo BNDES, que não vem permitindo o necessário *accountability* da gestão do patrimônio público ao negar acesso a dados sem uma aparente justificativa razoável. Nesse sentido, cabe também uma averiguação mais cautelosa por parte deste Eg. *Parquet*, sempre à luz de todas as balizas insculpidas nos arts. 127 a 130 da Constituição Federal, bem como do próprio primado republicano de melhor promoção do interesse público, sem privilégios ou preconceitos de qualquer espécie.

20. Não importam, assim, os motivos subjetivos de quem pratica o ato ilícito. O vício, o ilícito, tem natureza objetiva. A bem dizer, a comprovação dos motivos subjetivos que impeliram a mandatária à prática, no caso em tela, configura elemento a mais a indicar a presença do vício em questão, isto é, do desvio de finalidade. O que se tem, em verdade, é que os dados objetivos são suficientes para que se acenda o sinal amarelo nos Poderes Constituídos, para que não se permita o aparelhamento estatal, em nítido ímpeto



patrimonialista do Sr. Presidente e de seus assessores mais diretos, que confunde interesses privados e eleitores com aqueles públicos.

21. É de se ressaltar, por fim, que os empréstimos realizados pelo BNDES não seguem os mesmos critérios das instituições financeiras do setor privado, pois a instituição opera com linhas de crédito subsidiadas, geralmente na modalidade de crédito direcionado, que, como próprio nome diz, é uma modalidade de crédito destinada a determinados setores ou atividades, na teoria, em prol do desenvolvimento do País.

22. E a atuação do BNDES precisa estar pautada justamente para suprir falhas do mercado de crédito, em especial na oferta para projetos de longo prazo de maturação. Entretanto, seus financiamentos com recursos públicos, ao mesmo tempo, têm o dever de estarem direcionados a projetos que respeitem os princípios constitucionais da defesa do meio ambiente, na linha do que determina o regulamento do Banco Central a respeito do tema.

23. Em uma frase, para que fique claro: **usar dinheiro público, sob a forma de financiamentos subsidiados, como incentivo a desmatadores é um comportamento claramente incompatível com a dinâmica constitucional.**

24. Logo, os fundamentos expostos até aqui são suficientes para que se conclua pela patente inconstitucionalidade e ilegalidade da prática de fomento a *infratores*, na medida em que há nítido desvio de finalidade no ato administrativo, além de vícios em sua porção adjetiva – por falta de transparência. Isso, *per se*, serve para justificar a pronta atuação deste Nobre *Parquet*, à qual compete, por mandamento constitucional, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

25. Dito tudo isso, solicitamos a Vossa Excelência, na qualidade de Chefe do Ministério Público Federal, a tomada de providências urgentes em relação aos fatos narrados na presente representação, com a atuação fiscalizatória inerente ao *Parquet*, mormente afeta à gestão do escasso recurso público, com a finalidade de apurar a existência desses gastos ilegais e



inconstitucionais, buscando que se determine, além de todas as demais na alçada de atuação do Nobre Ministério Público Federal, por todas as vias judiciais e extrajudiciais possíveis:

- a) cautelarmente, a imediata suspensão de quaisquer repasses financeiros pelo BNDES a quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, condenadas ou investigadas pela prática de infrações ambientais, sejam de natureza criminal ou administrativa;
- b) a apuração detalhada de todos os repasses financeiros já feitos pelo BNDES a quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, condenadas ou investigadas pela prática de infrações ambientais, sejam de natureza criminal ou administrativa;
- c) ao final, constatada definitivamente a aparente ilegalidade em todos os repasses feitos, que os beneficiários sejam condenados à devolução em dobro do *quantum* recebido, bem como que sejam condenados, na medida de suas responsabilidades à luz da LINDB, os agentes públicos que tenham concorrido para o indevido prejuízo ao erário.
- d) a divulgação, pelo BNDES, do número do Cadastro Ambiental Rural (CAR) de cada solicitação de financiamento, garantindo transparência e controle social sobre o respeito à legislação ambiental nas solicitações de créditos subsidiados.

Termos em que pede e espera deferimento.

Brasília, 15 de fevereiro de 2022.

Senador Randolfe Rodrigues
(REDE/AP)