



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 64, DE 2008

Aviso nº 1309 – Seses – TCU – Plenário que encaminha “para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.053/2009-4, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 30/09/2009, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.”

Relator: Deputado Dr. Paulo César

RELATÓRIO FINAL

I - Relatório

O Presidente do Tribunal de Contas, por intermédio do Aviso nº 1309 – Seses – TCU – Plenário, encaminha, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.053/2009-4, pelo plenário do Tribunal de Contas, na Sessão Ordinária de 30/09/2009, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, referente à Proposta de Fiscalização e Controle nº 64, de 2008, que tem por objetivo fiscalizar a execução dos recursos provenientes de doações de entidades ou países ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, bem como os contratos e convênios firmados durante a execução do programa, referentes aos exercícios financeiros de 2002 a 2008.

No relatório que acompanha o Acórdão os Auditores informam que “o *Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7 é uma iniciativa do governo brasileiro, em parceria com a comunidade internacional, que tem como finalidade o desenvolvimento de estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais. O objetivo geral do programa é ‘maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais, de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio da implantação de uma metodologia de*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

desenvolvimento sustentável que contribuirá com a redução contínua do índice de desmatamento”.

E adiante: “o programa piloto é financiado por doações dos países integrantes do ex-Grupo dos Sete, da União Européia e dos Países Baixos, complementadas com contrapartida do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil. Em agosto de 2009, as contribuições já contratadas ou firmemente empenhadas pelos doadores atingiam aproximadamente US\$ 436 milhões, incluindo três tipos de recursos: (i) recursos pagos para o Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais – RFT ou fundos fiduciários específicos administrados pelo Banco Mundial; (ii) contribuições bilaterais de doadores a projetos, por meio de cooperação financeira ou técnica; (iii) contrapartida de recursos do governo brasileiro e de organizações não-governamentais.

O Ministério do Meio Ambiente – MMA é o responsável pela coordenação geral do PPG7, e a coordenação dos diversos projetos está a cargo de Secretarias do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça – MJ, e do Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT. Em geral, os projetos que integram o PPG7 são executados de forma descentralizada por entidades federais, como Ibama e Funai, por governos estaduais e municipais, ou por organizações da sociedade civil. Entre os diversos modelos de execução adotados, destacam-se os seguintes:

Celebração de convênios com Estados, Municípios ou instituições sem fins lucrativos: nesse modelo, recursos externos e de contrapartida federal constam do Orçamento da União, e os repasses financeiros e prestações de contas seguem as normas previstas na IN STN nº 1/1997. Eventualmente, de acordo com os termos do acordo internacional celebrado, o Tesouro Nacional adianta os recursos que são repassados aos convenientes e, após a aprovação das contas, o organismo doador reembolsa o Tesouro. Esse modelo foi utilizado em projetos como SPRN e PCE.

Execução direta por órgãos ou entidades federais: em diversos projetos, determinadas atividades foram executadas diretamente por entidades federais, como Ibama, ICMBio, Funai e Incra, mediante a celebração de termos de cooperação.

Celebração de contratos entre os doadores internacionais e o Banco do Brasil: nesse modelo, a execução dos recursos doados não consta do Orçamento da União. O Banco Mundial ou o KfW (Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

contrata o Banco do Brasil como agente financeiro, abrindo contas bancárias em suas agências, com autorização do Banco Central, para que os recursos sejam depositados pelo doador diretamente aos subprojetos. Por meio de editais, o MMA realiza a chamada de instituições sem fins lucrativos, que apresentam propostas que se enquadram nas linhas temáticas definidas pelo ministério em conjunto com os financiadores do projeto. A seleção das propostas vencedoras é feita por uma comissão formada por representantes do MMA e da sociedade civil, segundo os critérios definidos no edital. As instituições selecionadas firmam um contrato com o Banco do Brasil, que abre, então, uma conta específica para a transferência dos recursos. Os valores são disponibilizados à medida que as prestações de contas parciais são aprovadas. Esse modelo, utilizado nos casos em que o doador visa maior descentralização e celeridade na execução, foi adotado pelo PDA, PDPI, Promanejo e Provarzea. O PCE utilizou modelo parecido, com as seguintes diferenças: (i) o agente financeiro contratado é a Caixa Econômica Federal; (ii) o Tesouro Nacional adianta os recursos que são repassados aos executores e, após a aprovação das contas, o organismo doador reembolsa o Tesouro; (iii) a execução financeira consta do Orçamento da União.

Contrato firmado diretamente entre o Banco Mundial e organizações não-governamentais: nesse tipo de arranjo, o Banco Mundial contrata diretamente a instituição beneficiada para a execução de ações específicas previstas em cada projeto. Antes da contratação, o banco faz uma análise da capacidade de execução da organização e, ao longo do projeto, realiza missões de supervisão técnica e financeira. O papel do MMA nesse tipo de contrato é analisar se a proposta está em conformidade com o objetivo do PPG7 e acompanhar os resultados alcançados. Esse modelo foi adotado pelos seguintes projetos: Proteger I; Apoio Institucional à RMA; Apoio à Consolidação Institucional do GTA; Profor; Apoio ao Fortalecimento Institucional da COIAB. Esses projetos não foram objeto da presente auditoria, já que não é competência deste Tribunal fiscalizar contratos celebrados entre organismos internacionais e entidades privadas, sem que haja qualquer repasse de recursos federais.

A contrapartida do governo brasileiro deu-se tanto na forma de contribuições financeiras como técnicas, por meio da alocação de pessoal dedicado aos projetos e disponibilização de infraestrutura. Em regra, exigiu-se contrapartida também das organizações da sociedade civil beneficiárias de doações. Os projetos em que o Banco



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Mundial contratou diretamente as organizações não-governamentais foram auditados anualmente por empresas de auditoria independente contratadas pelo projeto, com a concordância do banco. Os demais projetos foram auditados anualmente pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União – SFC/CGU.”

Procedido aos trabalhos de fiscalização, concluíram os Auditores:

“O objetivo da presente auditoria foi avaliar a execução dos recursos provenientes de doações de entidades ou países ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil bem como examinar os contratos e convênios firmados durante a execução do programa entre o Ministério do Meio Ambiente e organizações não-governamentais. Trata-se, assim, de auditoria de conformidade, sem a pretensão de avaliar a gestão do programa do ponto de vista operacional ou gerencial.

De toda forma, ao longo dos trabalhos de auditoria, constataram-se falhas de planejamento e de coordenação que levaram à devolução de recursos aos países doadores. Verificou-se que, de um total próximo a US\$ 352 milhões de contribuições internacionais já contratadas ou firmemente empenhadas, U\$ 8,4 milhões foram devolvidos por perda de prazo para aplicação. Ademais, foram constatados atrasos na análise de prestações de contas por parte do MMA, ocasionados pelo alto volume de processos de contas dos subprojetos e pelo baixo quantitativo de funcionários alocado para essa tarefa.

Por outro lado, observou-se que os controles internos dos projetos são, em regra, eficientes na prevenção e detecção de irregularidades, em especial devido ao acompanhamento contínuo realizado pelos doadores. Representantes do Banco Mundial, do KfW, da GTZ e de outros colaboradores internacionais acompanham todos os projetos por meio de missões de supervisão, além de prestarem apoio técnico ao governo brasileiro e às entidades beneficiárias de doações. As licitações para realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de doações internacionais seguem as normas e procedimentos definidos pelo Banco Mundial, respeitando o princípio do julgamento objetivo. Ademais, os projetos e subprogramas são auditados anualmente pela CGU ou por empresas de auditoria independentes. As irregularidades pontuais detectadas na execução desses foram tratadas da maneira apropriada.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Em relação aos procedimentos utilizados para selecionar organizações não-governamentais para desenvolverem propostas dentro das linhas de fomento do PPG7, observou-se que os critérios utilizados e o processo de escolha demonstram impessoalidade e aderência aos preceitos do Programa.

Portanto, não obstante o Programa apresente falhas que precisam ser sanadas, é importante ressaltar que a maioria dos problemas apontados neste relatório – como a fragmentação da gestão do programa ou a carência de pessoal – é comum a diversas outras ações governamentais no Brasil. São problemas sistêmicos, de difícil superação no âmbito de um programa, seus subprogramas e projetos. Somem-se a isso as dificuldades decorrentes de o PPG7 ter sido lançado antes mesmo da criação do MMA e de órgãos estaduais de meio ambiente. Mesmo nesse cenário, os principais doadores internacionais sinalizam que os resultados alcançados estão dentro das expectativas.

Programas pilotos pretendem concretizar objetivos almejados por meio de iniciativas inovadoras. Trata-se de tentativas de novas soluções, que podem ser bem sucedidas ou não, mas muito se pode aprender até mesmo em relação aos fracassos. Por tudo o que foi demonstrado neste relatório de auditoria, pode-se concluir que o PPG7 cumpriu seu objetivo de programa piloto, na medida em que foi capaz de alcançar avanços nas áreas de capacitação, geração de conhecimentos e fortalecimento institucional para a proteção das florestas tropicais do país. “Além disso, relatórios de avaliação de diversos subprogramas e projetos demonstram que o Ministério do Meio Ambiente tem buscado internalizar as lições aprendidas e procurado não repetir erros passados em novas ações.”

O Ministro Relator, ao analisar o relatório dos auditores, observa “que parte dos recursos utilizados no Programa não transita pelo Orçamento Geral da União, como na celebração de contratos entre os doadores internacionais e o Banco do Brasil e de contratos firmados diretamente entre o Banco Mundial e organizações não-governamentais. Os projetos executados nessas modalidades não foram objeto da presente auditoria, porque não é competência deste Tribunal fiscalizar contratos sem repasse de recursos federais. Adiante ressalta que “que a maioria dos problemas apontados neste feito é comum a diversas outras ações governamentais no Brasil. Esses problemas são considerados sistêmicos, que dificilmente seriam superados no âmbito de um programa e suas ações” e que “Mesmo assim, por se tratar de programa piloto, que



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

sempre busca soluções inovadoras, sujeito a percalços na sua implementação, a equipe técnica avaliou que o PPG7 cumpriu seu objetivo, na medida em que foi capaz de contribuir para a proteção das florestas tropicais do País.”

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, em Sessão realizada em 30/9/09, mediante o Acórdão nº 2.302/2009-TCU-Plenário, resolveram:

*“9.1. determinar ao Ministério do Meio Ambiente que, nos termos do acordo de Cooperação Técnica MMA/2/2003, adote medidas com o objetivo de solucionar, no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, as falhas no acompanhamento de ações relativas a atrasos na análise de prestações de contas e dificuldades no monitoramento **in loco** dessas ações, e as relacione no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MMA, referente ao exercício de 2009;*

9.2. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que:

9.2.1. verifique a presente disponibilidade de recursos do Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais – RFT, ainda sem destinação, e elabore estudos de forma a propor sua aplicação plena;

9.2.2. elabore estudos de forma a reunir os pontos fortes e fracos do Programa PPG7, e de suas ações, bem como lições aprendidas, de forma a subsidiar futuras iniciativas financiadas com recursos externos, remetendo, posteriormente, esses estudos para a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, para o Ministério do Planejamento, para o BNDES (Área de Meio Ambiente – AMA) e para este Tribunal;

9.3. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. apensar este processo ao TC 009.542.2009-2.”

Posteriormente, o Ministro Relator André Luís de Carvalho, apresentou Proposta de Deliberação onde conclui que “já foram efetuadas as comunicações pertinentes ao corrente caso, devendo ser considerada integralmente atendida a mencionada Solicitação do Congresso Nacional, o que deve ensejar o arquivamento deste processo.”

Em Sessão Ordinária, realizada em 18/11/2009, os Ministros do Tribunal de Contas da União, mediante o Acórdão nº 2.753/2009 –TCU – Plenário, resolveram:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

- 9.1. *considerar integralmente atendida a presente Solicitação, já conhecida pelo Plenário do TCU no âmbito do Acórdão 1.399/2009, ante a prolação do Acórdão 2.302/2009-TCU-Plenário;*
- 9.2. *encaminhar, via Presidência do TCU, cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, aos nobres Presidentes da Câmara dos Deputados e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio da Secretaria Geral da Mesa;*
- 9.3. *arquivar o presente processo.”*

II – VOTO

A Auditoria, promovida pelo Tribunal de Contas a pedido desta Comissão, informa que “a maioria dos problemas apontados... é comum a diversas outras ações governamentais” e que “são considerados sistêmicos, que dificilmente seriam superados no âmbito de um programa” e conclui que “o PPG7 cumpriu seus objetivos”. Por fim, o TCU recomendou ao Órgão a implementação de algumas medidas no sentido de potencializar o aproveitamento dos recursos ainda disponíveis.

Diante de todo o exposto, **VOTO** no sentido de que:

- I – seja dado conhecimento à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD) do teor dos ACÓRDÃOS N^o– 2.302/2009-TCU-Plenário e N^o 2753/2009 - TCU-Plenário; e
- II – sejam encerrada e arquivada a fiscalização.

Sala da Comissão, de de 2011

Deputado Dr. Paulo César
Relator