

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.053/2009-4.

Natureza: Auditoria.

Órgão: Ministério do Meio Ambiente – MMA.

Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. AUDITORIA DECORRENTE DO ACÓRDÃO 1.399/2009-TCU-PLENÁRIO. NÃO-UTILIZAÇÃO DE RECURSOS. FALHAS NO ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório, com alguns ajustes pertinentes, a instrução realizada no âmbito da 8ª Secex, fls. 9/29, cuja proposta de encaminhamento foi aprovada pelo corpo diretivo daquela unidade técnica nos seguintes termos:

“1. A presente auditoria é originada do Acórdão 1.399/2009-TCU-Plenário e teve como finalidade 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. Essa auditoria atende à Proposta de Fiscalização Financeira e Controle nº 64/2008 (fls. 2/7 do anexo 1), encaminhada a este Tribunal pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC, Deputado Federal Silvio Torres.

Visão geral do objeto.

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

3. O programa piloto foi proposto na reunião do Grupo dos Sete países mais industrializados (G-7), em Houston, Texas (EUA), em 1990. Foi aprovado pelo G-7 e pela Comissão Européia em dezembro de 1991. Em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, o programa foi oficialmente lançado no Brasil. Os primeiros projetos foram aprovados em 1994 e tiveram sua execução iniciada em 1995. Os subprogramas e projetos que integram o PPG7 inserem-se em cinco linhas de ação:

I. Experimentação e Demonstração: apoio a experiências inovadoras em conservação, produção sustentável e educação ambiental, desenvolvidas por comunidades locais e órgãos governamentais;

II. Conservação de Áreas Protegidas: proteção e manejo de recursos naturais em terras indígenas, reservas extrativistas e outras reservas naturais com a participação das comunidades locais;

III. Fortalecimento Institucional: apoio a instituições públicas na formulação e na implementação de políticas ambientais, sob a ótica da gestão compartilhada entre União, estados e municípios e de maior participação e controle social;

IV. Pesquisa Científica: geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relevantes à conservação e ao desenvolvimento sustentável no Subprograma de Ciência e Tecnologia;

V. Lições e Disseminação: sistematização e divulgação das lições do Programa, no intuito de influenciar políticas públicas.

4. O PPG7 será encerrado em setembro de 2009, mas alguns de seus subprogramas e projetos devem se estender por mais alguns meses. O Subprograma dos Projetos Demonstrativos – PDA Mata Atlântica e o Projeto Corredores Ecológicos – PCE têm vigência até 2010 e os Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas – PDPI até 2012.

5. Projetos/subprogramas já finalizados:

5.1 Projeto de Mobilização e Capacitação em Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia – Proteger (Fases I e II);

5.2 Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia – ProManejo;

5.3 Projeto Reservas Extrativistas – Resex I e II;

5.4 Subprograma Ciência e Tecnologia – SPC&T – Fases I e II;

5.5 Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA;

5.6 Projeto Negócios Sustentáveis – PNS;

5.7 Projeto Apoio ao Fortalecimento Institucional – COIAB;

5.8 Núcleo Assessor de Planejamento da Mata Atlântica – NAPMA;

5.9 Projeto de Fortalecimento da Participação Social no Plano BR 163 Sustentável – PROFOR;

5.10 Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea – ProVárzea;

5.11 Subprograma de Política de Recursos Naturais – SPRN;

5.12 Subprograma Mata Atlântica;

5.13 Projeto de Apoio Institucional a Rede de ONGs da Mata Atlântica – RMA;

5.14 Projeto Fortalecimento Institucional da Rede Grupo de Trabalho Amazônico – GTA.

6. Projetos/subprogramas em execução:

6.1 Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL;

6.2 Subprograma dos Projetos Demonstrativos – PDA;

6.3 Projeto Apoio à Coordenação do Programa Piloto – ACPPI;

6.4 Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas – PDPI;

6.5 Projeto Bases Cartográficas da Amazônia;

6.6 Projeto Corredores Ecológicos – PCE.

7. O programa piloto é financiado por doações dos países integrantes do ex-Grupo dos Sete, da União Europeia 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.

8. 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:

8.1 *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.

8.2 *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.

8.3 *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) 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 a 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.

8.4 *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.

9. *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 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.*

Objetivo e questões de auditoria.

10. *O objetivo desta auditoria, solicitada pela Câmara dos Deputados, 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 entre o Ministério do Meio Ambiente e organizações não-governamentais, entre 2002 e 2008. Para alcançar esse objetivo, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Q1) Qual o valor dos recursos doados pelas instituições ou países bem como da contrapartida de recursos do governo federal, e como esses valores foram aplicados?

Q2) Quais os critérios que o Ministério do Meio Ambiente utiliza para firmar acordos de cooperação com organizações não-governamentais – ONGs?

Q3) Como é feita a fiscalização da execução dos serviços por essas ONGs?

Metodologia utilizada e limitações inerentes à auditoria.

11. Na fase de planejamento, procedeu-se ao levantamento de informações relativas à estrutura do programa PPG7 e de seus diversos subprogramas e projetos. A partir da relação de repasses financeiros a organizações não-governamentais, selecionaram-se amostras de contratos e convênios a serem auditados, considerando critérios de materialidade, risco e relevância e priorizando a análise de repasses às instituições listadas na solicitação de fiscalização da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados que deu origem a esta auditoria. Ainda nessa fase, foram analisados diversos relatórios de auditorias realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU nos projetos integrantes do programa.

12. Durante a fase de execução, foram realizadas entrevistas com a coordenadora-geral do Programa PPG7 e com os coordenadores dos seus diversos projetos. Realizaram-se, ainda, visitas a determinados projetos e análises de processos de seleção de ONGs e de prestação de contas de convênios e contratos previamente selecionados. Por fim, a equipe de auditoria se reuniu com o diretor de Programas do Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha – KfW, com o representante da Agência de Cooperação Técnica Alemã – GTZ, e com o coordenador para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia do Banco Mundial, todos responsáveis pela coordenação e acompanhamento do programa nos respectivos órgãos. Essas reuniões tiveram o objetivo de levantar, junto aos principais doadores do programa, suas impressões acerca dos resultados alcançados.

13. No que se refere às limitações da auditoria, deve-se destacar que o programa PPG7 é composto por 28 subprogramas e projetos, estando alguns deles vigentes desde 1995, enquanto a maioria está encerrada há anos. A coordenação desses está a cargo de três ministérios diferentes – Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, e Ministério de Ciência e Tecnologia –, e a execução da maioria deles é descentralizada. Ao longo dos últimos 15 (quinze) anos, firmaram-se centenas de convênios e contratos com entidades federais, governos estaduais, governos municipais e mais de quinhentas organizações da sociedade civil. A coordenação de determinados projetos foi feita por superintendências do Ibama na Região Norte, e a documentação original comprobatória de gastos está distribuída entre convenentes e demais executores em centenas de municípios, em regiões de difícil acesso.

14. Diante desse cenário, fica demonstrada a impossibilidade de examinar em profundidade todo o universo de contratos e convênios firmados no âmbito do PPG7. Assim, a partir do período delimitado na solicitação de auditoria – 2002 a 2008 –, optou-se por priorizar a fiscalização de repasses a ONGs, em especial, às entidades citadas nominalmente pela Comissão de Fiscalização da Câmara dos Deputados, como Rede GTA, IPE, Fundação Vitória Amazônica e Coiab. Priorizou-se, ainda, a avaliação dos controles internos das unidades responsáveis pela análise de prestações de contas.

15. Cabe também ressaltar que uma parcela dos projetos foi firmada diretamente entre os doadores e entidades não-governamentais, como Rede GTA, COIAB e RMA. Nessa situação, tendo em vista que não há envolvimento de recursos públicos, este Tribunal não possui competência para fiscalizar tais projetos.

Volume de recursos fiscalizados.

16. De acordo com dados repassados pelo Ministério do Meio Ambiente, o volume de recursos comprometidos com o PPG7 atingiu a cifra de US\$ 436,482 milhões, que corresponde à

importância já doada ao programa, aliada à contrapartida nacional – composta das contrapartidas dos governos municipais, estaduais e federal e de organizações da sociedade civil.

Benefícios potenciais da auditoria.

17. O presente trabalho visa a contribuir com o melhor aproveitamento dos recursos ainda disponíveis no Fundo Fiduciário gerido pelo Banco Mundial e a fomentar o saneamento de falhas detectadas no acompanhamento dos subprojetos por parte do MMA. Ainda, busca incentivar a elaboração de estudo que reúna os pontos fortes e fracos do programa PPG7 bem como lições aprendidas, de forma a subsidiar futuras iniciativas financiadas com recursos externos.

Achados de Auditoria.

Não-utilização e devolução de recursos.

18. A partir dos dados de execução financeira dos diversos projetos e subprogramas do PPG7 e de informações levantadas junto aos representantes do KfW e do Banco Mundial, verificou-se que, de um total próximo a US\$ 352 milhões de contribuições internacionais já contratadas ou firmemente empenhadas, cerca de US\$ 45,3 milhões deixaram de ser empregados nos projetos com os quais estavam inicialmente comprometidos, e US\$ 8,4 milhões foram devolvidos aos países doadores devido à perda do prazo para aplicação.

19. A análise do presente achado, que será detalhada a seguir, parte de dados repassados pelos gestores do programa piloto, cotejando-os com relatórios financeiros elaborados pelo Banco Mundial. Nessa análise, os recursos não-utilizados – que correspondem aos valores inicialmente comprometidos a determinado projeto, mas que não foram nele empregados por qualquer motivo – foram classificados nos seguintes grupos:

19.1 recursos cancelados: valores inicialmente comprometidos com o programa que deixaram de ser doados por decisão unilateral do país financiador;

19.2 contrapartida nacional não-efetuada: contrapartida financeira do governo federal que deixou de ser aplicada no projeto devido à interrupção da doação correspondente;

19.3 recursos devolvidos: contribuições internacionais comprometidas com determinados projetos que foram devolvidas ou que não se efetivaram em função do término do prazo para a aplicação dos recursos;

19.4 recursos reprogramáveis: recursos oriundos do fundo RFT ou do KfW que não foram empregados nos projetos com os quais estavam inicialmente comprometidos em função do término do prazo para aplicação, mas que podem, no futuro, ser remanejados para outros projetos ou programas (esse grupo inclui, ainda, valores referentes a colaborações técnicas da GTZ não-executadas, mas que ainda podem ser realizadas em novos projetos bem como o saldo do Projeto Fortalecimento dos Centros de Ciências, remanejado para o SPC&T2).

*20. O Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais (**Rain Forest Trust Fund**) foi formado por doações da Alemanha e União Européia, em maior escala, e do Japão, Estados Unidos, Países Baixos, Itália, Reino Unido e Canadá, em menor escala. Esse fundo, administrado pelo Banco Mundial, financia diversos projetos do PPG7 de forma flexível, já que recursos inicialmente comprometidos com um determinado projeto podem, eventualmente, ser remanejados para outro. As demais contribuições financeiras foram destinadas a projetos ou subprogramas específicos, de modo que qualquer remanejamento deve ser negociado com o doador. (...).*

21. A partir dos dados de execução dos diversos projetos, repassados pela Coordenadora-Geral do PPG7, e também de informações levantadas junto aos representantes do KfW e do Banco Mundial, verificou-se que 12,9% dos recursos doados ao programa não foram utilizados. (...).

22. Mais de US\$ 45 milhões deixaram de ser utilizados nos projetos ou subprogramas com os quais estavam inicialmente comprometidos. Desse total, quase US\$ 9,7 milhões foram cancelados por decisão unilateral do país doador, como no caso do Reino Unido, que reorientou suas políticas de auxílio a países de extrema pobreza, categoria à qual o Brasil não faz parte. US\$ 1,139 milhão é referente à contrapartida financeira do governo federal que deixou de ser empregada no programa devido à interrupção da correspondente doação. Deve-se destacar que, em razão da não-aplicação

dos recursos no prazo contratualmente estabelecido, US\$ 8,4 milhões foram devolvidos aos países doadores.

23. De acordo com o Diretor de Projetos do KfW, cerca de 9,5 milhões de euros (aproximadamente US\$ 13,5 milhões) que deixaram de ser aplicados pelos projetos do PPG7 não precisarão ser necessariamente devolvidos ao governo alemão. Ainda neste ano, haverá uma nova rodada de negociações entre os governos dos dois países, e o saldo remanescente do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil poderá ser empregado em outros programas na área ambiental. Da mesma forma, os saldos de recursos destinados à cooperação técnica da GTZ a projetos já concluídos também não foram perdidos, na medida em que estão sendo reaproveitados para projetos vigentes – PDA, PDPI e Corredores Ecológicos. Não há ainda uma definição quanto à destinação do saldo não-utilizado do fundo RFT após o término do programa piloto. De todo modo, por ser um fundo flexível, valores não-utilizados podem ser remanejados para outros projetos do PPG7 ainda ativos. Por esse motivo, os recursos oriundos do KfW, da GTZ e do fundo RFT, que totalizam US\$ 26,082 milhões, não foram classificados entre as doações internacionais devolvidas, mas sim como ‘recursos reprogramáveis’.

24. As causas para a não-utilização de recursos foram enumeradas pelos gestores dos diversos projetos. Em resumo, as principais causas apontadas são:

24.1 atrasos na celebração e na execução de convênios: diversas limitações orçamentárias, como contingenciamentos de recursos de contrapartida do Governo Federal e atrasos na aprovação da Lei Orçamentária Anual que inviabilizaram a realização de transferências voluntárias, ocasionaram atrasos constantes na celebração de convênios com Estados, Municípios e instituições sem fins lucrativos e nos repasses financeiros aos convenentes. Ademais, a capacidade de execução desses é, em regra, bastante limitada em função de deficiências administrativas ou de falta de pessoal, dificultando o cumprimento dos cronogramas estabelecidos nos planos de trabalho. Como consequência, em muitos casos não foi possível executar o objeto do convênio dentro do prazo estabelecido no acordo internacional de doação.

24.2 cancelamento de repasses devido a falhas nas prestações de contas: a inadimplência de alguns convenentes e a não-comprovação da realização de gastos acarretaram a instauração de tomadas de contas especiais e a suspensão dos repasses a determinados convênios. Dessa forma, parte dos recursos internacionais doados a alguns projetos ficou sem utilização e foram devolvidos aos doadores.

24.3 falhas de planejamento: em parte devido à natureza inovadora do programa piloto, houve, em diversos casos, erros de planejamento. Estabeleceram-se prazos de execução subestimados e não se previram inúmeras dificuldades que ocorreram no andamento dos projetos. Assim, quase todos os subprogramas e projetos consumiram um prazo superior ao definido inicialmente. As vigências de diversos acordos internacionais de doação foram prorrogadas sucessivas vezes, mas, em alguns casos, os financiadores do programa optaram por encerrar certos projetos antes que as metas fossem inteiramente alcançadas.

24.4 projetos super-orçados: também em função da característica inovadora do PPG7, alguns projetos foram orçados em valores bem acima do que seria realmente necessário. Isso ocorreu, por exemplo, com o SPRN, já que na fase de planejamento desse não era possível precisar o montante correto de recursos que seriam demandados.

24.5 variações cambiais: alguns gestores argumentaram que a desvalorização do real frente ao dólar e ao euro provocou o aumento do saldo não executado do projeto. A coordenação do Subprograma Ciência e Tecnologia, por exemplo, informa que, no período de desembolso dos recursos, a cotação média do dólar era de 1 US\$ = R\$ 1,65. Mais tarde, quando o Banco Mundial efetuou o reembolso dos gastos aprovados ao Tesouro Nacional, a cotação era de 1 US\$ = R\$ 2,2. Foram, assim, necessários menos dólares para cobrir aqueles gastos em reais e, conseqüentemente, restou um saldo maior de recursos não utilizados. Deve-se destacar que esse tipo de problema é

agravado por atrasos na execução dos projetos, que levam a um acúmulo de saldo no final da vigência do contrato.

25. Além dessas causas, observou-se também uma fragmentação da gestão do programa. Na visão dos representantes do KfW e do Banco Mundial, o PPG7 em diversas ocasiões configurou-se mais como um conjunto de projetos do que como um programa. Isso dificultou o remanejamento de recursos de um projeto para outro, já que os coordenadores, mesmo diante da evidência de que não seriam capazes de utilizar todo o montante previsto nos planos de trabalho, recusavam-se a permitir a transferência desses recursos para outra finalidade dentro do programa piloto. Ou seja, o PPG7 não dispôs de uma coordenação geral com uma visão do todo e com autoridade para redimensionar e redistribuir os orçamentos de subprogramas e projetos, visando à melhor utilização das doações internacionais recebidas.

26. A principal consequência do presente achado de auditoria foi justamente a subutilização dos recursos doados por países e organismos internacionais. Embora as doações do governo alemão e o saldo residual do fundo RFT possam, eventualmente, ser remanejados para outros programas no futuro, mais de US\$ 18 milhões foram cancelados ou devolvidos aos doadores.

27. Contudo, é importante destacar que o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil foi lançado no Brasil em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, antes mesmo da criação do Ministério do Meio Ambiente. A execução dos primeiros projetos coincidiu com a estruturação dos órgãos nacionais de meio ambiente, e a proposta do programa piloto era extremamente inovadora, envolvendo um grande número de atores – Governo Federal, Estados, Municípios e organizações da sociedade civil. Nesse cenário, houve algumas falhas de planejamento e de coordenação que fizeram com que a execução de diversos projetos levasse mais tempo do que inicialmente previsto. As vigências de determinados convênios e contratos foram prorrogadas sucessivas vezes, mas os países e organismos doadores optaram por não prorrogar a vigência de outros. Como consequência, parte dos recursos comprometidos foi devolvida ou cancelada. Ainda assim, os principais doadores internacionais – o governo alemão e o Banco Mundial, que administra o fundo RFT e outros fundos específicos que financiam o programa – estão, de forma geral, satisfeitos com os resultados alcançados ao longo dos últimos quinze anos, conforme será analisado no Achado 3.

28. Conclui-se, portanto, que, embora o montante de recursos não-utilizados seja significativo, grande parte das falhas que ocasionaram os atrasos é justificável pela natureza inovadora do programa piloto, pelas dificuldades de coordenação de projetos de execução descentralizada e por limitações orçamentárias do Governo Federal, como atrasos na aprovação do Orçamento Geral da União e contingenciamento de recursos de contrapartida nacional. Essas falhas são comuns à maioria das políticas públicas e programas de governo no Brasil. São problemas sistêmicos, dificilmente superáveis no âmbito de um programa e de seus projetos.

29. Por fim, deve-se ressaltar que o presente trabalho não se trata de auditoria de natureza operacional, mas sim de conformidade. Destarte, não coube a esta equipe avaliar em profundidade a gestão do programa, tampouco recomendar melhorias em sua coordenação. De todo modo, tendo em vista que os recursos do fundo RFT não têm prazo limite para utilização, recomendamos ao Ministério do Meio Ambiente que verifique a presente disponibilidade de recursos ainda sem destinação e elabore estudo de forma a propor sua aplicação plena.

Falhas no acompanhamento de projetos.

30. O coordenador Financeiro do Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA informou que as equipes financeira e técnica do subprograma não têm conseguido analisar tempestivamente as prestações de contas dos projetos em andamento e têm dificuldades para realizar o acompanhamento *in loco* desses projetos. Apontou como causa o número reduzido de profissionais que integram essas equipes – dois na área financeira e quatro na área técnica – aliado ao grande número de subprojetos em execução. Em dezembro de 2008, uma auditoria realizada pela CGU no subprograma PDA registrou que 69% das prestações de contas estavam pendentes de análise.

31. Preliminarmente, deve-se destacar que esta equipe de auditoria priorizou a avaliação da capacidade de acompanhamento de subprojetos por parte do PDA em função da grande quantidade de contratos que este celebrou com organizações não-governamentais – mais de quatrocentos, desde o início do subprograma em 1995 – e, também, devido a constatações de atrasos na análise de prestações de contas apontadas pela CGU.

32. Existem hoje, no âmbito do PDA, cerca de 190 projetos executados de forma descentralizada por organizações da sociedade civil, que recebem repasses de recursos doados pelo KfW. Segundo o manual financeiro adotado pelo subprograma – elaborado de acordo com as normas gerais de licitações e compras do Banco Mundial e do KfW –, a entidade beneficiária deve prestar contas mensalmente, além de apresentar semestralmente relatórios físico-financeiros, de andamento e de bens adquiridos (fls. 136/168, anexo 1). Assim, 190 projetos em andamento geram, aproximadamente, 2.660 prestações de contas e relatórios financeiros por ano a serem analisados. Evidentemente, apenas dois profissionais na área financeira não são capazes de dar vazão a esse volume de trabalho, o que resulta em um grande acúmulo de prestações de contas pendentes de análise.

33. De acordo com aquele manual financeiro, na hipótese de a entidade beneficiária não apresentar a comprovação mensal de gastos dentro do prazo previsto contratualmente, ou não apresentar os relatórios semestrais, ou apresentá-los com irregularidades ou com inconsistências, a Secretaria Técnica do PDA – ST/PDA não autorizará a liberação da parcela subsequente. Todavia, como a equipe da ST/PDA não tem como analisar toda a documentação tempestivamente, as parcelas vêm sendo liberadas mediante a simples entrega dos documentos de prestação de contas, sem que estes sejam efetivamente avaliados. Essa medida foi tomada com o objetivo de não prejudicar a execução das atividades das entidades beneficiárias. Contudo, em função dos repasses sem que as comprovações de gastos referentes às parcelas anteriores tenham sido analisadas, aumentam os riscos de que despesas irregulares sejam tardiamente detectadas.

34. Há evidências de que a carência de pessoal na Secretaria Técnica do PDA persiste há anos, na medida em que o Relatório de Auditoria nº 202424 da CGU, referente ao exercício de 2006, já constatava o problema. Também naquela ocasião, apenas dois assessores contratados pela GTZ compunham a equipe financeira do subprograma. Em 2008, o Relatório de Auditoria nº 207364/SFC/CGU registrou que 69% das prestações de contas estavam pendentes de análise e apontou como causa, novamente, a insuficiência de pessoal na gestão financeira do PDA.

35. Esse tema é recorrente também nos relatórios de progresso anual do PDA. Os relatórios de 2001 e 2002 elencam, entre os fatores que afetaram a implementação dos projetos, o número reduzido de técnicos da ST/PDA, tanto na área meio (financeira) quanto na área fim (técnica). Os relatórios de progresso dos anos 2005 a 2008 também destacam as dificuldades decorrentes da insuficiência de quadro nas áreas administrativa e financeira, citando problemas ocorridos em função do volume de chamadas para seleção de novos projetos. Todos esses relatórios informam acerca de desligamentos de profissionais da equipe, da dificuldade em prorrogar contratos de servidores temporários e da carência de servidores efetivos nos quadros da Secretaria. O Relatório de Progresso de 2008 registra que:

‘o PDA conta somente com dois técnicos efetivos (analistas ambientais), cinco assessores técnicos temporários (dois com pretensão de se desligarem em 2009). A equipe técnica reduzida demonstra a delicada situação: alto número de projetos sendo executados; novos projetos aprovados na Chamada 5 e lançamentos de novas Chamadas (6 e 7) para aprovar projetos em 2009; e grande dificuldade do monitoramento em campo dos projetos. Na área financeira dispõe-se de dois assessores contratados pela Cooperação Técnica Alemã (GTZ); uma estagiária e um profissional terceirizado. Um profissional terceirizado para apoio financeiro desligou-se em 2008. Foi mantida uma estagiária. A área administrativa continua mantida também com um reduzido número de profissionais terceirizados.’

36. Embora as dificuldades nas análises de prestações de contas e no acompanhamento técnico sejam mais evidentes no PDA, em função do grande número de subprojetos gerenciados, problemas dessa natureza são comuns também a outros subprogramas e projetos do PPG7. O Relatório de Avaliação do Programa Piloto registra que, em relação ao PDPI:

'havia carência de pessoal para a produção sistemática de material de disseminação: atualização do site, edição de informes (eletrônicos e impressos), calendários, folder, material para rádio etc. A sobrecarga da equipe técnica dificultou processamento e sistematização das informações e reflexões oriundas da execução e acompanhamento dos subprojetos e atividades de fortalecimento institucional.'

37. Já o Relatório de Ajuda Memória da Missão de Supervisão do Subprograma SPRN, de maio de 2005, registra que o 'KfW solicitou ao MMA que regularizasse as prestações de contas devidas há mais de um ano'.

38. As falhas no acompanhamento de subprojetos decorrem, nitidamente, da insuficiência de recursos humanos nas áreas técnica e financeira das coordenações dos subprogramas, aliada ao grande volume de subprojetos em andamento. Como consequência, verificam-se atrasos na análise das comprovações de gastos; liberação de recursos sem a devida validação das prestações de contas anteriores; potenciais repasses efetuados para convênios em que despesas foram realizadas em desacordo com a legislação vigente; potencial dificuldade de serem corrigidas falhas na aplicação incorreta dos recursos.

39. O Acordo de Cooperação Técnica MMA/2/2003, celebrado entre o MMA, Ibama e Banco do Brasil, em 12 de novembro de 2003, explicita as atribuições e responsabilidades das partes na implementação dos projetos PDA, PDPI e Promanejo. Esse acordo faz referência aos contratos de contribuição financeira com recursos do Fundo RFT, do KfW e da Comunidade Européia, e define, em sua cláusula terceira, as atribuições dos partícipes. A seguir, são listadas algumas das atribuições do Ministério do Meio Ambiente (em relação à condução dos projetos PDA e PDPI) e do Ibama (em relação ao Promanejo):

'X. Responsabilizar-se em manter uma estrutura administrativa satisfatória para os doadores e pessoal em quantidades e qualificação adequadas;

XV. Responsabilizar-se em acompanhar o fluxo financeiro dos subprojetos, bem como das contas especiais;

XVIII. Responsabilizar-se pela análise e validação das prestações de contas e documentos referentes aos recursos repassados aos beneficiários finais, previamente à solicitação de realimentação das contas especiais dos projetos;

XXIII. Acompanhar e monitorar in loco, conforme definido no contrato com os doadores, as atividades executadas pelos beneficiários finais, avaliando seus resultados e reflexos;

XXIV. Responsabilizar-se pela verificação da correta aplicação dos recursos pelos beneficiários finais;

XXV. Informar aos doadores, com cópia para o banco, no prazo máximo de até 10 dias contados do conhecimento do fato, acerca das circunstâncias que impeçam ou ponham em risco a implementação, a operacionalização ou a finalidade dos projetos;

XXXIV. Responsabilizar-se por fornecer, para cada pagamento efetuado com recursos oriundos das contas especiais, na data em que o doador solicitar, os documentos comprobatórios de que o pagamento foi realizado exclusivamente para despesas elegíveis.'

40. Em vários acordos de cooperação internacional, definiu-se que a contrapartida do Governo Federal seria prestada na forma de disponibilização de infraestrutura e de pessoal. No caso do PDA, verificou-se que o MMA descumpriu diversos itens do Acordo de Cooperação Técnica 2/2003, ao não ser capaz de acompanhar tempestivamente os inúmeros subprojetos em andamento. Deve-se destacar que a equipe financeira da Secretaria Técnica do Subprograma é hoje composta exclusivamente de assessores contratados pela GTZ. Ou seja, o MMA não mantém uma estrutura administrativa satisfatória para os doadores e pessoal em quantidades e qualificação adequadas, na

medida em que não é capaz de, tempestivamente, assegurar a análise e validação das prestações de contas referentes aos recursos repassados aos beneficiários finais. Ademais, verificou-se em entrevistas que a equipe financeira do PDA não foi capaz de realizar qualquer visita em campo aos subprojetos em 2008. Também a reduzida equipe técnica demonstra dificuldades de acompanhamento do alto número de subprojetos sendo executados e de atender às demandas decorrentes dos lançamentos de novas chamadas para seleção de instituições beneficiárias. Resta evidenciado, assim, o descumprimento de diversos itens da cláusula 3ª do Acordo de Cooperação Técnica MMA/2/2003, que explicita as atribuições e responsabilidades dos órgãos e entidades federais no âmbito de projetos financiados com recursos internacionais.

41. Diante dos problemas identificados, que, no caso do PDA, persistem há pelo menos 9 (nove) anos, propõe-se determinar ao Ministério do Meio Ambiente, com fundamento no Acordo de Cooperação Técnica MMA/2/2003, que adote medidas com o objetivo de solucionar as falhas no acompanhamento de subprojetos do PDA e PDPI e as relacione no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MMA referente ao exercício de 2009.

Os doadores consideram que o PPG7 atingiu o objetivo proposto.

42. Apesar das dificuldades enfrentadas ao longo da implementação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais, os principais doadores consideram que a experiência foi bem-sucedida. O diretor de Programas do Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha – KfW afirma que os resultados obtidos foram avaliados de forma muito positiva. O mesmo foi observado pelo diretor da Unidade de Florestas Tropical do Banco Mundial, que considera que o programa foi eficaz e trouxe mudanças de paradigmas na gestão ambiental do governo.

43. Essas afirmativas são corroboradas por relatórios oficiais. Segundo o Relatório de Conclusão da Implementação do Projeto Pró-Várzea, elaborado pelo Banco Mundial:

‘Como parte do portfólio do Programa Piloto, Pró-Várzea desempenhou um significativo papel em tratar o problema da degradação progressiva do habitat várzea, gerando conhecimento, apoiando localmente o desenvolvimento de iniciativas piloto de manejo sustentável, melhorando os sistemas de gerenciamento participativo, implementando políticas públicas e legislação e estabelecendo um sistema de monitoramento.’, (fl. 170-verso, anexo 1).

44. Outro fato que demonstra o bom êxito do Programa é o incremento nas doações, ao longo do tempo. O Programa foi iniciado em 1992, com um volume de recursos de US\$ 250 milhões. Esses valores, somados à contrapartida nacional da ordem de 10% das doações recebidas, remete a um montante de aproximadamente US\$ 280 milhões de investimentos na criação do Programa (fl. 22-verso, anexo 1). Atualmente, os recursos envolvidos com o PPG7 são de cerca de US\$ 439 milhões (Tabela 1), o que configura um incremento de 57% nos valores originais.

45. O prazo do Programa foi igualmente estendido. Na sua criação, em 1992, a expectativa de duração para a condução das propostas era de 10 anos. Atualmente, o Programa está vigente há 17 anos, e há projetos que somente serão finalizados em 2012, o que perfaz um período de 20 anos contribuindo para a construção de políticas públicas.

46. A inclusão de novos projetos igualmente pode ser citada como um fator positivo que reforça o bom andamento do Programa. Um exemplo dessa situação pode ser observado no Relatório Financeiro, Anos Fiscais 2007 e 2008, do Banco Mundial. Em relação ao saldo de recursos existente no Fundo Fiduciário, é informado que ‘o Banco está discutindo com o MMA as melhores alternativas para empregar os recursos restantes em uma atividade de curta duração, porém efetiva. Uma proposta conjunta será apresentada aos doadores antes do final de 2008.’, (fl. 27, anexo 1).

47. Um ponto que merece destaque é o monitoramento exercido pelos doadores em relação aos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa. Houve um acompanhamento permanente ao longo de toda sua execução. Para os projetos com participação do governo brasileiro, são realizadas auditorias anuais pela Controladoria-Geral da União – CGU. Para os projetos firmados diretamente com organizações não-governamentais, são também realizadas auditorias anuais, porém com empresas de auditoria independentes. Adicionalmente, para os projetos financiados por

intermédio do Banco Mundial, são conduzidas missões de supervisão, semestrais ou anuais. Sua periodicidade varia conforme o volume de recursos envolvidos. Para projetos com valores até US\$ 1 milhão, as missões são realizadas anualmente. Para aqueles cujo valor supere US\$ 1 milhão, a periodicidade é semestral.

48. O objetivo das missões engloba, entre outros, a avaliação dos avanços do projeto e dos compromissos acertados e a verificação de sua situação financeira. Participam das missões de supervisão representantes não somente do Banco Mundial, mas também dos demais doadores do projeto, como KfW e Comunidade Européia, por exemplo, juntamente com gestores do governo, consultores técnicos, entidades parceiras e participantes da coordenação do Programa Piloto.

49. Adicionalmente, são entregues anualmente relatórios de andamento dos projetos, que incluem a análise da evolução do cumprimento das metas estabelecidas, e, quando o projeto se encerra, é entregue o relatório final de progresso, que analisa o balanço final das ações, os resultados obtidos e as lições aprendidas.

50. Além disso, para as aquisições realizadas pelo projeto acima de determinada quantia, conforme definição do doador, o executor deve obter autorização prévia do KfW ou Banco Mundial. Para os projetos fomentados por meio do BIRD, também as duas primeiras licitações, independentemente do valor envolvido, são verificadas. O permanente acompanhamento possibilita aos doadores monitorar o progresso do projeto de perto, bem como corrigir potenciais desvios de rumo.

51. A satisfação dos doadores demonstrada em relação ao Programa, contudo, não significa que não houve problemas ao longo da implementação dos projetos. Os atrasos na execução foram uma questão recorrente, que originaram a necessidade de formalização de diversos aditivos. Assim corrobora a Ajuda Memória da Missão de Supervisão de Maio de 2005, do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais – SPRN. Conforme constata o relatório:

‘houve consenso que o maior desafio para a conclusão das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas para o projeto é o exíguo tempo que ainda resta para sua execução no contrato estabelecido com o Banco Mundial (recursos RFT e Comissão Européia). Entretanto a missão reiterou que não há possibilidade de uma quarta extensão do referido contrato.’, (fl. 184, anexo 1).

52. No entanto, a extensão de prazo foi capaz de trazer benefícios adicionais aos propósitos do projeto. Segundo o Relatório de Conclusão da Implementação do Projeto Pró-Várzea:

‘O tempo adicional foi absolutamente essencial para revisar, melhorar e consolidar a estrutura das políticas de gerenciamento de pesca e a abordagem gerencial da comunidade. Foi também utilizado para compilar as iniciativas promissoras e disseminar os resultados e as lições aprendidas do projeto.’, (fl. 174-verso, anexo 1).

53. Problemas na gestão financeira com potencial comprometimento do projeto também ocorreram. No entanto, as falhas foram corrigidas ao longo do processo. A Missão de Supervisão de Maio de 2005, do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais – SPRN, anteriormente citada, conclui que:

‘No início de abril, o Banco Mundial fez uma missão a ST para verificar a situação da gestão financeira do projeto. Foi verificado progresso significativo nessa área... Com essas melhorias, a missão considerou ‘altamente improvável’ a repetição das falhas que prejudicaram o Subprograma no passado recente. Além disso, as despesas inelegíveis foram devolvidas às contas do projeto. Com essas melhorias, o Banco concordou em retomar os desembolsos, conforme o acordo feito na ajuda-memória de setembro de 2004.’, (fl. 189, anexo 1).

54. Assim, verifica-se que, não obstante tenham ocorrido atrasos e dificuldades na condução dos projetos, o Programa demonstrou um resultado final positivo. Cabe ressaltar que o incremento das doações, a extensão da vigência do Programa, com a inclusão de novos projetos ao longo do tempo, e, adicionalmente, o fato de os doadores realizarem um monitoramento estrito e constante do Programa demonstram que o PPG7 foi considerado uma experiência bem sucedida.

Tanto é assim que, conforme entrevista com o diretor de Programas do Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha – KfW, é intenção do Governo Alemão continuar a investir recursos e realizar doações para financiar outros programas e projetos na área ambiental, após o encerramento do PPG7.

55. Como um programa piloto, muitas lições foram aprendidas ao longo do processo de implementação. Segundo o Banco Mundial, ‘projetos piloto e iniciativas promissoras são pilotos que podem falhar, mas muito se pode aprender até mesmo em relação aos fracassos’ (fl. 175, anexo I). Portanto, tendo em vista as lições e boas práticas aprendidas no âmbito do PPG7, recomendamos à coordenação do Programa que elabore estudo de forma a reunir os pontos fortes e fracos dos vários projetos e do Programa, bem como lições aprendidas, de forma a subsidiar futuras iniciativas financiadas com recursos externos e que remeta o estudo para a Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores, para o Ministério do Planejamento e para o BNDES – Área de Meio Ambiente – AMA – e para este Tribunal.

Os critérios para seleção das ONGs demonstraram impessoalidade e aderência à proposta do programa.

56. Parte dos projetos realizados no âmbito do PPG7 foi executada de forma descentralizada, com a colaboração de ONGs. Tendo em vista o questionamento realizado pela Comissão da Câmara dos Deputados acerca da possível contratação de ONGs inidôneas, foram verificados os critérios empregados para a seleção dessas entidades. A análise demonstrou que os parâmetros utilizados guardam o caráter da impessoalidade e são compatíveis com as linhas de fomento do PPG7.

57. Os projetos com participação mais significativa de ONGs são o Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA, com cerca de 400 contratos firmados, e Subprograma Projetos Demonstrativos Povos Indígenas – PDPI, com a participação de aproximadamente 100 ONGs. Para ambos, a forma de execução escolhida pelo doador foi descentralizada, por meio do Banco do Brasil, e os recursos não perpassaram pelo orçamento público. Portanto, para esses, a fiscalização do processo de seleção não está dentro da competência deste Tribunal. Apesar disso, tendo em vista sua representatividade, foram analisados, por amostragem, alguns processos de escolha de propostas apresentadas por ONGs.

58. O Projeto Corredores Ecológicos – PCE atualmente adota modelo de seleção semelhante. No entanto, ele contém algumas particularidades. O agente financeiro escolhido pelo doador foi a Caixa Econômica Federal, e os recursos são disponibilizados por meio de adiantamento do Tesouro Nacional. Após a aprovação das contas, os valores são reembolsados pelo doador. Para o PCE, em julho de 2009, havia por volta de 20 (vinte) contratos com ONGs.

59. As Chamadas por meio de Edital foram o instrumento utilizado por esses Projetos para selecionar organizações não-governamentais. Elas visam a convidar ONGs para desenvolver propostas que se enquadrem nas linhas temáticas que o subprograma busca fomentar. Cada linha temática possui um volume determinado de recursos disponíveis, com áreas prioritárias definidas, orientações e condicionantes que a proposta deve atender, além da contrapartida obrigatória da entidade.

60. A análise e classificação das propostas recebidas são realizadas tendo em vista critérios de elegibilidade e condicionantes, previamente definidos na Chamada, para os quais são atribuídos valores de pontuação. Para a Chamada que visou a selecionar propostas relativas ao Subprograma Projetos Demonstrativos, componente Ações de Conservação da Mata Atlântica, os critérios de pontuação envolveram aspectos ambientais, socioeconômicos e culturais, subdivididos em dezesseis critérios básicos e diversos critérios específicos para cada linha temática financiada. A cada um, foi atribuído um valor máximo pontos. O somatório final define as propostas recomendadas ao financiamento, conforme a pontuação mínima final obtida de 70%. Adicionalmente, as propostas são verificadas quanto ao atendimento de todos os pré-requisitos determinados pelo Edital de Chamada.

61. Uma Câmara Técnica, composta por especialistas, é responsável por essa análise, emitindo um parecer, com uma avaliação qualitativa e quantitativa de cada critério, e classificando a proposta como apta ou não, conforme a média atingida na pontuação dos parâmetros. Um dos processos seletivos analisados no âmbito do Projeto PDA – Mata Atlântica foi o relativo à proposta do Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ (fls. 32/113, anexo 2), uma das entidades citadas pela Comissão da Câmara dos Deputados em sua solicitação. Observou-se que a avaliação técnica demonstra julgamento criterioso. Para o item ‘factibilidade das metas propostas’, o parecer qualitativo foi:

‘Dada a complexidade da implantação dos sistemas agroflorestais de um lado e o público alvo a ser atingido, os assentados, de outro, com pouca experiência nos sistemas agroflorestais, após discussão na câmara técnica, reduziu-se a factibilidade quantitativa das metas no tempo previsto.’, (fl. 92, anexo 2).

62. Posteriormente, as propostas recomendadas pela Câmara Técnica são avaliadas por uma Comissão Executiva, que emite uma decisão fundamentada acerca da aprovação ou não da proposta. A Comissão Executiva é de natureza colegiada. Para o Edital de Chamada de Subprojetos para o Projeto Corredores Ecológicos, a Comissão Executiva foi composta por representantes do Projeto, da Unidade de Coordenação Estadual (Estado do Amazonas), da Câmara Técnica, composta por especialistas convidados, e também por um representante da cooperação técnica do Governo Alemão – GTZ.

63. Assim, verifica-se que o processo de seleção demonstra caráter impessoal, tendo em vista, em especial, a avaliação técnica realizada por especialistas e a aprovação das propostas por uma Comissão Executiva, de natureza colegiada.

64. Por fim, cabe salientar a situação observada no Projeto Corredores Ecológicos. Anteriormente à utilização do processo seletivo por meio de Chamadas, o projeto adotou a utilização de convênios e a execução direta por meio de órgãos e entidades federais. Nessa condição, verificou-se que foi formalizado um aditivo pelo Banco Mundial em que se incluíram três organizações não-governamentais como entidades participantes do projeto, para conduzir parte das atividades acordadas no contrato. São elas: Fundação Vitória Amazônica, Instituto de Pesquisas Ecológicas e Sociedade Civil Mamirauá. Nessa condição, verifica-se a expressa anuência do Banco Mundial na escolha das ONGs. Cabe informar que as duas primeiras entidades foram citadas na solicitação da Comissão da Câmara dos Deputados que originou a presente auditoria.

Conclusão.

65. 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.

66. 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, US\$ 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.

67. 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.

68. 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.

69. 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.

70. 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.

Proposta de Encaminhamento.

71. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I. determinar ao Ministério do Meio Ambiente, com fundamento no Acordo de Cooperação Técnica MMA/2/2003, que 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 subprojetos relativas a atrasos na análise de prestações de contas e dificuldades no monitoramento **in loco** de subprojetos, descritas nos parágrafos 30 a 41 deste relatório, e as relacione no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MMA referente ao exercício de 2009;

II. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que:

a. verifique a presente disponibilidade de recursos do fundo RFT ainda sem destinação e elabore estudo de forma a propor sua aplicação plena;

b. elabore estudo de forma a reunir os pontos fortes e fracos do programa PPG7, de seus subprogramas e projetos bem como lições aprendidas, de forma a subsidiar futuras iniciativas financiadas com recursos externos remetendo posteriormente esse estudo para a Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores, para o Ministério do Planejamento e para o BNDES – Área de Meio Ambiente – AMA e para este Tribunal;

III. encaminhar cópia do presente relatório e do Acórdão que vier a ser proferido à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC; ao Ministério do Meio Ambiente; à Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores; à Coordenação para a Amazônia Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial; e à Diretoria de Programas de Manejo de Recursos Sustentáveis do Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha – KfW;

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

É o Relatório.