



Grupo I - Classe V - Plenário

TC-450.385/96-5 (com 01 anexo).

-Natureza: Relatório de Auditoria.

-Unidade: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM.

-Responsável: Frederico Alberto de Andrade (ex-Superintendente, CPF nº 004.487.452/91).

-Auditoria: Convênios e Acordos de Cooperação Técnica firmados com Organismos Internacionais (Organização dos Estados Americanos - OEA e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD). Disfunções de natureza formal. Recomendações.

RELATÓRIO

Em exame o Relatório decorrente da fiscalização realizada na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, envolvendo os Convênios e Acordos de Cooperação Técnica firmados com os seguintes Organismos Internacionais: a) Organização dos Estados Americanos - OEA e b) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

DOS ANTECEDENTES

2. O assunto em pauta (ações desenvolvidas pelo Governo Brasileiro em parceria com Organismos Internacionais) tem merecido, por parte deste Tribunal, singular atenção.

3. Por ocasião do exame inicial do TC-008.440/94-8, pertinente à solicitação de informações formulada pela Câmara dos Deputados, reforçada por denúncia de parlamentar, foram destacados como pontos merecedores de investigação, entre outros, os indícios de contratação indireta de pessoal para a Administração Pública Federal, de fuga aos procedimentos licitatórios e de pagamento de passagens a pessoas estranhas ao serviço público ou às tarefas previstas no acordo.

4. Naquela oportunidade, o Plenário decidiu, no que diz respeito à área de interesse tratada, acolher a solicitação oriunda da Câmara dos Deputados e "determinar a realização de Auditoria via SIAFI nos Órgãos Governamentais repassadores de recursos aos Organismos Internacionais, ..., com vistas à identificação dos convênios firmados, nos últimos três anos, com a Administração Federal (direta, autárquica e fundacional) e do volume financeiro envolvido, objetivando a definição do objeto, a amplitude e o prazo de duração dos trabalhos, bem como a avaliação da conveniência e oportunidade da inclusão das unidades acima indicadas no Plano de Auditoria e Inspeções, deste Tribunal" (Decisão nº 496/94-TCU-Plenário, Ata nº 37/94, Sessão Ordinária de 03/08/1994).

5. Ocorre que, durante a fase de levantamentos necessários à definição e à operacionalização da auditoria indicada na referida deliberação, veio ao conhecimento deste Tribunal que a Secretaria Federal de Controle, diante das evidências de contratação indireta de pessoal via acordos de cooperação, havia determinado às Secretarias de Controle Interno competentes que realizassem auditorias especiais, iniciando pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, de modo que, tão logo concluídos os trabalhos, fosse o Tribunal contemplado com o resultado daquela investigação.

6. Tais elementos, remetidos posteriormente a esta Corte, foram alvo de detido exame levado a termo por equipe conjunta de servidores da SAUDI, 4ª e 6ª SECEXs, favorecendo a apreciação pelo Colegiado Pleno na Sessão de 13/03/1996, quando, no que guarda interesse com o assunto versado nestes autos: a) concedeu-se autorização para a formação de processos apartados a serem remetidos a cada Secretaria de Controle Externo, de acordo com suas clientelas, para que fosse dado prosseguimento ao exame dos fatos apontados pela Secretaria de Auditoria e Inspeções-SAUDI; e b) determinou-se às Secretarias de Controle Externo, que detivessem em sua clientela órgãos referenciados nas recomendações formuladas pela Secretaria Federal de Controle, que verificassem a efetividade das medidas adotadas pelos referidos órgãos/entidades em atendimento às ditas recomendações (Decisão nº 109/96-TCU-Plenário, Ata nº 09/1996, Sessão de 13/03/1996).

7. No caso da SUDAM, os desdobramentos necessários ao que fora decidido pelo Plenário ficaram a cargo da SECEX/PA, a qual providenciou a constituição do TC-005.245/96-6, que, por seu turno, foi a julgamento na Sessão Plenária de 25/06/1997.

8. Naquela assentada, por meio da Decisão nº 374/97 (Ata nº 24/97-Plenário), os ilustres membros do Colegiado determinaram a juntada do aludido apartado a estes autos (TC-450.385/96-5, resultante da auditoria ora em foco).

DA ORIENTAÇÃO IMPOSTA À FISCALIZAÇÃO

9. A equipe de auditoria esclarece, no preâmbulo do Relatório, que na execução dos trabalhos de investigação as ações foram voltadas, principalmente, para as áreas apontadas no Relatório da Secretaria Federal de Controle como mais suscetíveis à ocorrência de falhas e irregularidades.

10. Ressalva no entanto o grupo auditor, que, ao mesmo tempo, buscou-se investigar os aspectos de eficácia e efetividade na execução dos projetos, ante os pressupostos que motivaram e justificaram a assinatura dos acordos e as metas neles previstas.

11. Esclarece, ainda, a equipe, que em razão dessa orientação adotada, surgiu a necessidade de verificar a documentação correspondente à formalização dos acordos, bem como os demonstrativos financeiros e documentos afins produzidos desde o início dos projetos, qual seja: dezembro de 1987.

DA INVESTIGAÇÃO

12. As informações, verificações e conclusões constantes do trabalho de auditoria podem ser visualizadas a partir dos seguintes excertos/entendimentos extraídos do competente Relatório de fls. 01/25, a saber:

12.1. VISÃO GERAL DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

12.1.1. Acordo de Cooperação Técnica entre a SUDAM e a Organização dos Estados Americanos - OEA.

12.1.1.1. Aspectos Históricos

(...)

1. Formalizado por intermédio de um Memorando de Entendimento Para Cooperação Técnica, o acordo firmado entre a SUDAM e a OEA em 04 de dezembro de 1986 estabeleceu como finalidade a estruturação e execução do Programa de Desenvolvimento Integrado de Áreas Prioritárias da Amazônia Legal, com vistas a propiciar o desenvolvimento econômico e social de áreas selecionadas da região através da utilização racional dos recursos naturais e proteção dos seus valores culturais.

2. Com duração inicialmente prevista até 1987, porém com previsão de prorrogação, o texto do Memorando de Entendimento estabeleceu que além da sua participação no financiamento do programa, a SUDAM entraria com recursos para viabilizar a cooperação, conforme o seguinte cronograma

Tabela 1

Parcela	Valor (US\$)	Cronograma
para viabilizar a cooperação	306.000,00	30% em dez/86, 30% em jan/87, 30% em abr/87, 10% em jul/87
Contrapartida nacional	568.000,00	30% em dez/86, 30% em jan/87, 30% em abr/87, 10% em jul/87

3. Além disso, a SUDAM assumiu o encargo de fornecer os meios e facilidades logísticas (escritórios locais e facilidades físicas) para o funcionamento do Programa. À OEA, por intermédio de sua Secretaria-Geral, foram reservadas as atribuições de prestar assessoria técnica na programação e dinamização dos estudos, bem como seleção de consultores e disponibilização de especialistas para atuar no Programa.

4. A partir de 1988, em razão da seleção das áreas incluídas no Programa, o projeto técnico

resultante do Acordo passou a ser denominado Programa de Estudos e Pesquisas nos Vales Amazônicos - PROVAM, sem prejuízo do apoio às demais áreas prioritárias de interesse da SUDAM.

5. O ajuste inicial sofreu alterações e teve sua vigência sucessivamente estendida conforme os seguintes aditivos:

a) Memorando de Entendimento Complementar, firmado em 30.06.87, prorrogou a vigência do acordo até 03.12.89, e estabeleceu que a inclusão de novos projetos no Programa inicial seria feita mediante a troca de cartas estabelecendo a contribuição da SUDAM e respectivo cronograma físico-financeiro;

b) Primeiro Termo Aditivo ao Memorando de Cooperação Técnica, firmado em 30.06.87, apontou a necessidade de revitalização das áreas administrativas da SUDAM para otimizar as ações do Programa, incluiu novas áreas prioritárias no objeto do Programa, e definiu nova programação financeira para o exercício de 1987;

Tabela 2

Parcela	Valor (US\$)	Cronograma
Para viabilizar a cooperação	235.000,00	60% em jun/87, 40% em jul/87
Gastos da contrapartida nacional	715.000,00	45% em jun/87, 55% em jul/87

c) Segundo Memorando Complementar, firmado em 26.12.89, prorrogou a duração do Programa até 31.12.91, e estabeleceu um novo Documento do Programa onde foram redefinidas as ações para o biênio 90/91, bem como a aplicação de saldo no valor de US\$1.389.600,00;

d) Terceiro Memorando Complementar, assinado em 28.12.92, prorrogou a vigência do Acordo até 31.12.94, e estabeleceu novo Documento do Programa;

e) Através de troca de cartas, o Acordo foi prorrogado até julho/95 e finalmente até dezembro do mesmo ano.

6. Concluídas as ações do PROVAM em dezembro de 1995, a SUDAM e a OEA emitiram, em fevereiro de 1996, o Relatório Final do Programa, no qual constam as atividades desenvolvidas, os produtos e benefícios gerados, bem como a demonstração sintética dos recursos aplicados.

7. Justificando-se na necessidade de dar continuidade às ações de planejamento do desenvolvimento da Região Amazônica, e ampliá-las conforme as diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Amazônia-PDA, foi firmado em 15 de dezembro de 1995 o Ajuste Complementar ao Acordo entre o Governo Brasileiro e a Organização dos Estados Americanos, cujo objetivo é a viabilização e execução do Programa de Ações Estratégicas para a Amazônia Brasileira-PRODEAM.

8. Com vigência prevista para trinta meses, o Ajuste Complementar para o PRODEAM estabeleceu como instituições executoras nacionais o Ministério do Planejamento e Orçamento por meio da SUDAM, o Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal por meio da Secretaria de Coordenação de Assuntos da Amazônia Legal-SCA e a Agência Brasileira de Cooperação-ABC, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores.

9. A previsão da participação financeira para o custeio PRODEAM foi fixada conforme o seguinte:

Tabela 3

Instituição	Participação (US\$)	Percentual(%)
SUDAM	1.982.000,00	69,5
MMA	570.000,00	20,0
OEA	300.000	10,5
Total	2.852.000,00	100,0

10. A Taxa de Administração pactuada para a OEA foi de 7,5% de cada montante repassado pelas instituições participantes (...)

12.1.1.2. Estrutura de Funcionamento do Acordo

(...)

1. Conforme dispõem os documentos do acordo, o nível deliberativo do programa é composto por um representante da SUDAM (Superintendente), um representante da OEA, o Coordenador Nacional e um representante da ABC/MPE. As inclusões de novos objetivos, alterações de programas de trabalho, avaliação da execução do programa são de competência dessa instância.

2. O Programa conta com uma estrutura de gerenciamento administrativo chefiada por um Coordenador Nacional, ao qual estão subordinados funcionários para serviços administrativos contratados pelo Programa.

3. A gerência dos recursos é feita pela OEA, que procede à realização de despesas mediante solicitação da SUDAM, agência executora, por meio da Coordenadora Nacional do Programa.

(...)

12.1.2. Acordo de Cooperação Técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD

12.1.2.1. Aspectos Históricos

(...)

1. O Acordo entre o Governo Brasileiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD teve como objetivo geral aprimorar o processo de identificação, formulação, avaliação técnica e econômica e acompanhamento de projetos em nível regional, por meio da capacitação formal e em serviço dos quadros técnicos das instituições envolvidas no fomento do desenvolvimento da Região Amazônica.

2. Inicialmente o convênio do Programa de Treinamento para a Formulação, Administração e Avaliação de Projetos na Região Amazônica foi firmado com o PNUD em setembro de 1987 e formalmente aprovado através do Documento chamado Advanced Authorization em 28.01.88. Contudo o Convênio só teve início efetivamente em 29.03.88. O Convênio tinha duração prevista, a princípio, de 48 meses. Foi estabelecido também que o Banco da Amazônia S.A. e a Superintendência da Zona Franca de Manaus seriam co-participantes do Convênio, devendo, também, aportar recursos financeiros na proporção de 15 e 25% dos recursos do Governo Brasileiro.

3. Neste prazo do Convênio o custo foi previsto em US\$ 2.204.186,00, sendo o Governo Brasileiro responsável pelo aporte de US\$ 1.413.186,00, referentes a contribuição em espécie (US\$ 1.060.380,00), efetivo (US\$ 333.806,00) e custos de apoio (US\$ 18.931,00). O PNUD, por seu lado, deveria contribuir com US\$ 611.000,00.

4. Da parte referente à contribuição em espécie do governo Brasileiro, 60% seriam efetuados por intermédio de repasse da SUDAM para o PNUD, 25% da SUFRAMA e 15% do BASA.

5. A vigência, bem como os termos do Projeto inicial sofreram alterações sucessivas a partir de 20.02.92, mediante os chamados "Documentos de Revisão" designados por letras do alfabeto: "D", "E", "F", ..., "K" e que prorrogaram a execução do Projeto durante os exercícios de 1992 a 1994.

6. A Revisão I, de 20.02.92, fez o remanejamento de recursos não despendidos no exercício de 1991 para 1992 e previu o aumento cost-sharing do Governo Brasileiro para US\$ 379.309,00.

7. A Revisão J, de 15.04.92, prorroga o projeto até maio de 1993, estabelece uma reprogramação das fontes de recursos. A partir dessa Revisão o PNUD seria responsável em contribuir com US\$ 625.895,00 e o Governo Brasileiro com US\$ 1.454.586,00, sendo US\$ 1.060.380,00 de contrapartida, US\$ 41.400,00 de insumos e US\$ 352.806,00 de custos compartilhados.

8. A previsão de financiamento do projeto foi fixada nas seguintes bases:

Tabela 4

Instituição	Participação (US\$)	Percentual(%)
Governo Brasileiro	1.454.586,00	70,43
PNUD	611.000,00	29,57
Total	2.065.586,00	100,0