



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA EXERCIDA PELO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Ministério do Meio Ambiente

Exercícios 2019, 2020 e 2021

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério do Meio Ambiente**

Unidade Auditada: **Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais**

Município/UF: **Brasília - DF**

Relatório de Avaliação: **1030637**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação do papel do Ministério do Meio Ambiente na governança do Fundo Amazônia a partir de 2019, com o objetivo de responder às seguintes questões de auditoria:

1. Após a extinção do Comitê Orientador (COFA) e do Comitê Técnico (CTFA), foi definida uma nova estrutura de governança para o Fundo Amazônia?
2. Em que medida a extinção do COFA, do CTFA, bem como a finalização do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), impactaram nos resultados e nas boas práticas de governança do Fundo Amazônia?

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O tema foi selecionado por meio do mapeamento do universo de auditoria do MMA e hierarquização dos objetos de auditoria baseada em riscos, realizados pela CGU em 2021. Considerou-se, também, que o Fundo Amazônia é uma importante ferramenta de financiamento de projetos que contribuem para o atingimento de diversos objetivos estratégicos do MMA.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A Avaliação evidencia que, após a edição do Decreto nº. 9.759/2019, que extinguiu o COFA e CTFA, o Ministério do Meio Ambiente deixou de apresentar proposta de recriação dos referidos Comitês até 28.05.2019, prazo estabelecido no art. 7º do referido Decreto. A não recriação das estruturas de governança do Fundo Amazônia colocou em risco sua continuidade e gerou uma série de consequências para as políticas ambientais. Para mitigar o problema apontado, foi recomendado ao MMA que atue no sentido de propor o restabelecimento da governança do Fundo Amazônia.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CISSET/PR	Secretaria de Controle Interno da Presidência da República
CCOP	Comitê de Crédito e Operações (CCOP/BNDES)
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas
CGU	Controladoria-Geral da União
CNAL	Conselho Nacional da Amazônia Legal
COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
CONAREDD+	Comissão Nacional para REDD+
CTFA	Comitê Técnico do Fundo Amazônia
ENREDD+	Estratégia Nacional para Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal
FA	Fundo Amazônia
FNMC	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (banco de desenvolvimento do Governo da Alemanha)
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PRODES	Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite
REDD+	Redução de Emissões Provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SISREDD+	Sistema Nacional de Informações sobre Salvaguardas de REDD+
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
ZEE	Zoneamento ecológico-econômico

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Natureza das instituições apoiadas.	13
Gráfico 2 - Explicação gráfica da contribuição do Fundo Amazônia à redução do desmatamento.	15
Gráfico 3 - Taxas anuais de desmatamento da Amazônia Legal (2009-2021)	28
Gráfico 4 - Total de doações ao Fundo Amazônia e dispêndios em projetos por ano (valores históricos, em milhões de reais).....	33
Gráfico 5 - Execução FNMC 2018 a 2021 – Recurso Não-Reembolsáveis.....	37
Gráfico 6 - Dotação orçamentária e valores liquidados do Ibama de 2018 a 2021.	38

Lista de Quadros

Quadro 1 - Linha do tempo. Principais fatos relacionados à extinção da estrutura de governança do Fundo Amazônia.	19
Quadro 2 - Trabalhos citados pelo MMA como justificativas para os esforços de modificação da governança do Fundo Amazônia	24

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Dados financeiros do Fundo Amazônia.	13
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
VISÃO GERAL SOBRE O FUNDO AMAZÔNIA	10
A) Estrutura de Governança do Fundo Amazônia	11
B) Doações Recebidas e Carteira de Projetos	12
C) Resultados do Fundo Amazônia	14
D) Extinção da Estrutura de Governança	17
RESULTADOS DOS EXAMES	18
1. Não recriação das estruturas de governança do Fundo Amazônia pelo Ministério do Meio Ambiente, sem planejamento e fundamentação técnica, colocou em risco sua continuidade e os resultados das políticas ambientais associadas.	18
2. Discussão das mudanças do Fundo Amazônia distante do debate público e das partes interessadas (setor público e sociedade civil)	41
RECOMENDAÇÕES	47
CONCLUSÃO	48
ANEXOS	50
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	50

INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados da avaliação realizada sobre o papel desempenhado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) na governança do Fundo Amazônia (FA) a partir de 2019.

O tema foi selecionado por meio do mapeamento do universo de auditoria do MMA e hierarquização dos objetos de auditoria baseada em riscos, realizados pela CGU em 2021.

Ademais, considerou-se que o Fundo Amazônia é uma importante ferramenta de financiamento de projetos que contribuem para o atingimento dos seguintes objetivos estratégicos do MMA: implementar políticas, ações e medidas para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, fomentando uma economia resiliente e de baixo carbono; reduzir o desmatamento e os incêndios nos biomas e aperfeiçoar o controle ambiental; promover a conservação e a recuperação da vegetação nativa, reduzir o desmatamento ilegal e os incêndios florestais; e viabilizar os serviços ambientais para promover o desenvolvimento sustentável, em especial, em Áreas Protegidas e Comunidades Locais.

O Decreto nº 6.527, de 01.08.2008, estabeleceu o marco legal de criação do Fundo Amazônia, que foi instituído com a finalidade de apoiar ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, a partir de doações para aplicações não reembolsáveis em projetos que tivessem como objetivo a redução do desmatamento com desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal.

A gestão do Fundo Amazônia é realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável por contratar e monitorar os projetos apoiados, divulgar as atividades e resultados e efetuar a captação de recursos.

A estrutura de governança do Fundo era composta por dois comitês: o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), integrado por representantes do Governo Federal, dos governos estaduais e sociedade civil; e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), formado por especialistas independentes que atestavam as reduções de emissões de gases de efeito estufa oriundas do desmatamento, cujos cálculos eram realizados pelo MMA. Os referidos Comitês foram dissolvidos pelo Decreto nº. 9.759/2019, que extinguiu todos os órgãos colegiados da administração pública federal que haviam sido criados antes de 1º de janeiro de 2019.

O MMA presidia o COFA, sendo, portanto, uma das partes responsáveis pela definição das diretrizes e dos critérios para seleção dos projetos. Ademais, está à frente das políticas públicas ambientais apoiadas pelo Fundo Amazônia.

Nesse contexto, considerando a extinção das estruturas de governança e os riscos à regular operacionalização do Fundo Amazônia a partir de 2019, a CGU definiu a atuação do MMA

junto ao Fundo como objeto de auditoria com a proposta de responder às seguintes questões e subquestões de auditoria:

1. Após a extinção do Comitê Orientador (COFA) e do Comitê Técnico (CTFA), foi definida uma nova estrutura de governança para o Fundo Amazônia?

1.1 As competências anteriormente atribuídas ao COFA e CTFA foram absorvidas e/ou estão sendo exercidas pelo MMA ou outros órgãos e comissões, após a edição do Decreto nº 9.759/2019?

1.2 Em que medida o Ministério do Meio Ambiente tem exercido seu papel na governança do Fundo Amazônia e quais estudos elaborou para o aperfeiçoamento do Fundo?

2. Em que medida a extinção do COFA, do CTFA, bem como a finalização do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), impactaram nos resultados e nas boas práticas de governança do Fundo Amazônia?

2.1 Como a extinção do COFA e CTFA impactou na gestão do Fundo Amazônia?

2.2 Como a extinção do PPCDAm impactou na operacionalização e no acompanhamento dos resultados do Fundo Amazônia?

2.3 Com a extinção do CTFA, como está funcionando a captação, pelo BNDES, de recursos de pagamentos por resultados de REDD+?

A metodologia empregada utilizou diversas fontes, incluindo revisão bibliográfica relacionada ao Fundo Amazônia, solicitações de auditoria aos gestores do MMA e ao BNDES e entrevistas estruturadas e semiestruturadas por videoconferências.

Cabe salientar que o objetivo deste trabalho foi avaliar a atual situação da estrutura de governança do Fundo Amazônia e as ações do Ministério do Meio Ambiente como integrante dessa estrutura. Diante disso, não foram incluídas, no escopo da auditoria, avaliações de desempenho do Fundo e de resultados dos projetos financiados. Ou seja, não foram realizados exames *in loco* para verificar o andamento ou os resultados dos projetos. Dados e informações referentes ao desempenho do Fundo e aos resultados dos projetos inseridos nesse trabalho foram retirados de avaliações realizadas por outras instituições devidamente identificadas ao longo do relatório.

Ressalta-se que os documentos citados neste relatório que não sejam acessíveis em transparência ativa diretamente nos sítios eletrônicos das organizações responsáveis são classificados para todos os fins como papéis de trabalho aplicando-se as respectivas disposições vigentes na Controladoria-Geral da União.

Visão Geral sobre o Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia é uma iniciativa pioneira de financiamento de ações de Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+). Foi proposto pelo Brasil em 2007, na 13ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), e teve sua criação autorizada, em 2008, por meio do Decreto nº 6.527/2008.

Foi constituído para receber doações voluntárias para aplicação não reembolsável em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, de conservação e de uso sustentável da Amazônia Legal nas seguintes áreas temáticas especificadas no Decreto nº 6.527/2008:

- I. gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
- II. controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- III. manejo florestal sustentável;
- IV. atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
- V. zoneamento ecológico-econômico (ZEE), ordenamento territorial e regularização fundiária;
- VI. conservação e uso sustentável da biodiversidade; e
- VII. recuperação de áreas desmatadas.

O referido Decreto prevê a utilização de até 20% dos recursos do Fundo no apoio ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em florestas tropicais de outros países.

As políticas públicas orientadoras do Fundo são a política nacional e as políticas estaduais de prevenção e controle do desmatamento, e a Estratégia Nacional para Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - ENREDD+, instituída pela Portaria MMA nº 370, de 2.12.2015.

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), iniciado pelo governo federal em 2004, está no cerne do Documento de Projeto do Fundo Amazônia e do Dec. nº 6.527/2008, já que os projetos financiados com recursos do Fundo devem estar em conformidade com os eixos temáticos e ações por ele estabelecidas.

Em 2020, o PPCDAM foi encerrado e sucedido pelo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, que abrange todos os biomas, incluindo a Amazônia.

A) Estrutura de Governança do Fundo Amazônia

Quanto à sua governança, o Fundo Amazônia contou com a seguinte estrutura até 28.06.2019:

Figura 1 – Governança do Fundo Amazônia até 2019.



Fonte: Relatório de Atividades do Fundo Amazônia 2020.

O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) era formado por: representantes do governo federal, por meio de distintos ministérios, da Casa Civil da Presidência da República e do BNDP; dos governos estaduais da Amazônia Legal que possuíam Plano Estadual de Prevenção e Combate ao Desmatamento; e da sociedade civil, representada por entidades do terceiro setor, do setor empresarial e da área acadêmica.

O COFA foi presidido pelo MMA desde sua criação, e tinha como atribuições:

- i) zelar pela fidelidade das iniciativas do Fundo Amazônia às políticas públicas, em especial ao PPCDAM e à ENREDD+;
- ii) estabelecer as diretrizes e os critérios de aplicação dos recursos do Fundo Amazônia; e
- iii) aprovar o Relatório de Atividades do Fundo.

Os doadores não tinham assento neste Comitê, no entanto eram convidados a participar das reuniões, sem direito de voz e de voto.

Já o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) era composto por até seis especialistas de reconhecido saber técnico científico e acadêmico, indicados pelo MMA em consulta ao Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. Os membros tinham mandato de três anos, prevendo-se apenas uma prorrogação e nenhuma remuneração, por ser considerada atividade de interesse público.

Instituído pela Portaria MMA nº 345, de 22 de outubro de 2008, o CTFA tinha como atribuição analisar e validar o cálculo das reduções nas emissões de gases de efeito estufa do desmatamento, o que possibilitava ao BNDES captar recursos por meio do mecanismo de REDD+.

O referido cálculo era realizado anualmente pelo MMA com base nos dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

B) Doações Recebidas e Carteira de Projetos

Com base nos limites anuais de captação atestados pelo CTFA, o Fundo Amazônia já recebeu doações de governos estrangeiros e empresas. Até o fim de 2019, foram formalizados compromissos de doações ao Fundo Amazônia do governo da Noruega, da Alemanha, por meio do Banco KfW *Entwicklungsbank*, e da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). Assim, já foram depositados na conta do Fundo Amazônia aproximadamente R\$ 3,4 bilhões (dos quais 93,8% são provenientes do governo da Noruega, 5,7% do governo da Alemanha/KfW, e 0,5% da Petrobras).

Quanto ao apoio a projetos, o Fundo Amazônia finalizou o exercício de 2021 com uma carteira de 102 projetos apoiados, dos quais 47 estão concluídos. Os recursos financeiros alocados nos projetos apoiados somam cerca de R\$1,8 bilhão. Desse valor, ao final de 2021, 77% já havia sido desembolsado.

Os recursos disponibilizados ao Fundo Amazônia, ou seja, os doados, mas ainda não desembolsados aos projetos, são depositados em Fundos de Investimento de Renda Fixa, fundos Gaia e Gaia II, gerido pelo Banco do Brasil. Tais fundos têm perfil conservador (aplicações em renda fixa – títulos públicos brasileiros) e foram contratados para manter a atualização monetária e remunerar os saldos disponíveis para apoio financeiro a projetos. O valor atualmente disponível, incluindo rendimentos, para a destinação a novos projetos é de R\$ 3,2 bilhões (posição de 31.12.2021).

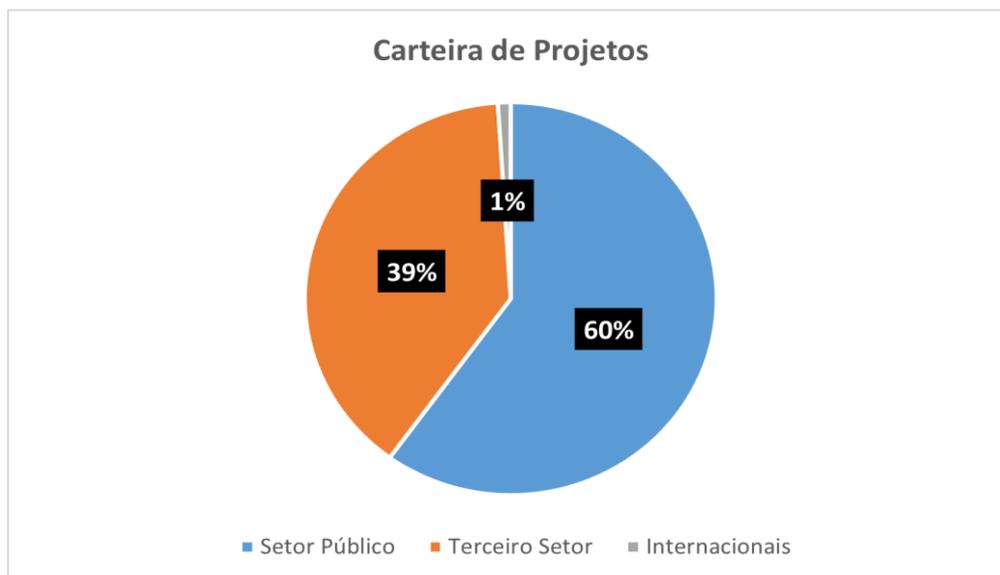
Tabela 1 - Dados financeiros do Fundo Amazônia.

Valores doados/ recebidos	R\$ 3,4 bilhões
Valores solicitados	R\$ 1,8 bilhão
Valores desembolsados	R\$ 1,4 bilhão
Valores disponíveis (incluindo rendimentos)	R\$ 3,2 bilhões

Fonte: Informe de Carteira, de 31.12.2021, publicada pelo BNDES.

Quando considerada a natureza das instituições apoiadas, verifica-se que o setor público foi o maior beneficiado nos apoios financeiros do Fundo Amazônia, tendo recebido 60% dos recursos:

Gráfico 1 - Natureza das instituições apoiadas.



Fonte: Informe de Carteira, de 31.12.2021, publicada pelo BNDES.

De acordo com o BNDES, na data em que o COFA foi extinto, a carteira de projetos em fase de análise, protocolados no banco para apoio no âmbito do Fundo Amazônia, compreendia 54 operações, num montante total de R\$ 2,2 bilhões de recursos solicitados. Dentre essas operações, quatorze projetos, num montante total de R\$ 478 milhões, já tinham sua elegibilidade aprovada pelo Comitê de Crédito e Operações (CCOP) do BNDES e quarenta projetos ainda não tinham sua análise preliminar concluída pela equipe técnica para encaminhamento à deliberação do CCOP¹.

¹ Informações encaminhadas pelo BNDES à CGU (Nota AGS/DEMAF nº 82/2021, de 24/11/2021, e Nota AGS/DEMAF nº 11/2022, de 21.02.2022).

C) Resultados do Fundo Amazônia

De acordo com o Documento do Projeto, o BNDES é responsável pela liberação da informação semestral sobre o desempenho do fundo, pela elaboração do relatório de atividades e pela contratação de serviços de auditoria externa a fim de verificar anualmente a adequação dos desembolsos do fundo.

Dessa forma, o Fundo passa pelos seguintes processos de auditoria, anualmente:

- Auditoria financeira (*financial audit*), para avaliar a veracidade dos saldos registrados em suas demonstrações financeiras, bem como a adequação da alocação desses saldos nas demonstrações financeiras do BNDES; e
- Auditoria de cumprimento (*compliance audit*), para avaliar se os projetos apoiados, tendo em vista seus objetivos, produtos, serviços e ações previstas, estão de acordo com as determinações do Decreto 6.527/2008, as diretrizes e os critérios do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) (encerrado em 2020) e a ENREDD+.

O último relatório de auditoria de cumprimento divulgado relativos às atividades do Fundo se refere ao exercício de 2020, e conclui, com base nas evidências obtidas e nos procedimentos realizados, que não se obteve conhecimento de nenhum fato que pudesse indicar que os procedimentos adotados pelo BNDES não estão em conformidade, em todos seus aspectos relevantes, com as normas e diretrizes aplicáveis e as evidências de implementação dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia em 2020².

Os procedimentos de auditoria financeira relativos ao ano de 2021 foram realizados pela empresa KPMG Auditores Independentes, que concluiu pela adequação das demonstrações financeiras apresentadas pelo BNDES³.

De acordo com o último Relatório de Atividades do FA publicado, referente ao exercício de 2020⁴, com as ações apoiadas pelo Fundo, foram alcançados os seguintes resultados:

- 1.4 milhão de imóveis rurais inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR);
- 1.620 missões de fiscalização ambiental efetuadas;
- 507 organizações comunitárias fortalecidas;
- 202 mil pessoas beneficiadas com atividades produtivas sustentáveis;

² Relatório disponível em:

http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/auditoria/2020_auditoria_cumprimento.pdf

³ Relatório disponível em:

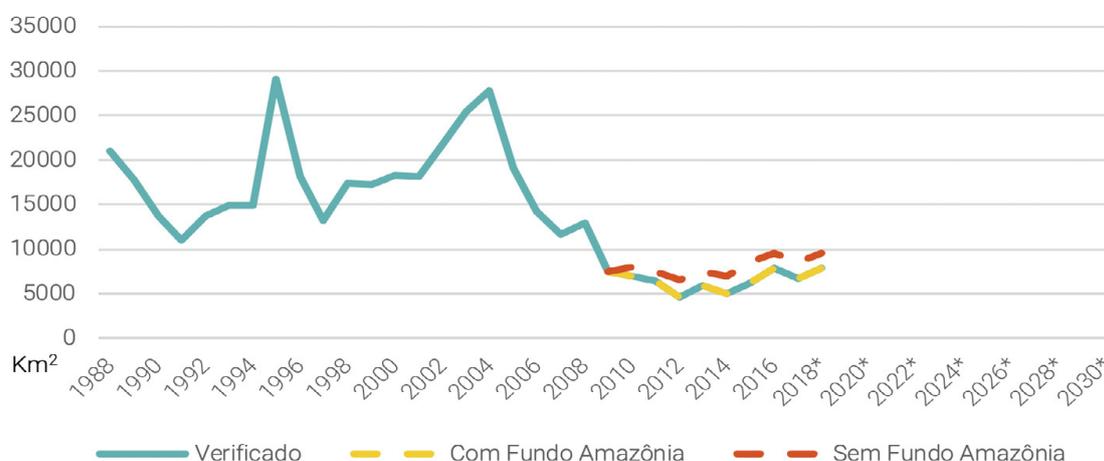
http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/auditoria/2021_demonstracoes_financeiras_parecer_audidores.pdf

⁴ Até a data final deste documento, o BNDES ainda não havia publicado o relatório de Atividades referente ao exercício de 2021.

- 190 unidades de conservação apoiadas;
- 65% da área das terras indígenas da Amazônia apoiadas; e
- 596 publicações científicas ou informativas produzidas.

De acordo com o Relatório “Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia (2008-2018)”⁵, elaborado por consultores independentes com a coordenação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL), há grandes desafios em estimar, de forma quantitativa, a contribuição, de modo isolado, de quaisquer ações sociais e governamentais na redução do desmatamento na região amazônica, visto que a diminuição dos índices depende de múltiplos fatores e da combinação de diversas políticas públicas nos diferentes níveis de governo. Nesse sentido, não é possível afirmar que os projetos financiados pelo Fundo, por si só, alteraram as tendências do desmatamento dos últimos anos, mas, sem a sua implementação o desmatamento poderia ter sido maior, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Explicação gráfica da contribuição do Fundo Amazônia à redução do desmatamento.



Fonte: CEPAL (Relatório de Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia (2008-2018))

A metodologia da avaliação realizada pela CEPAL baseia-se nas avaliações de desempenho ambiental que a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realiza regularmente em seus países membros, por meio da qual verifica o grau de cumprimento dos objetivos ambientais e de sustentabilidade estabelecidos nas políticas dos países avaliados.

O objetivo da avaliação foi analisar em que medida os objetivos do Fundo Amazônia estão sendo alcançados a partir dos resultados atingidos no período de 2008 a 2018. Em que pese o trabalho da CEPAL não ter entrado no mérito dos resultados de cada um dos 103 projetos apoiados individualmente, o estudo buscou analisar a efetividade do funcionamento do Fundo

⁵ Disponível em:

<http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/5.avaliacoes-externas/FA-Relatorio-Avaliacao-Meio-Termo-Fundo-Amazonia.pdf>

Amazônia no conjunto do seu sistema de governança, dos objetivos gerais e da implementação do conjunto dos projetos. Adicionalmente, foram realizados dois estudos complementares que subsidiaram esta avaliação – Distribuição de Benefícios em Projetos do Fundo Amazônia e Cadastro Ambiental Rural –, nos quais um conjunto de projetos relacionados foram selecionados e analisados com mais profundidade.

De acordo com o Relatório da CEPAL, a conclusão sobre a contribuição do FA à prevenção do desmatamento se deve principalmente aos seguintes fatores:

- A maior parte dos projetos avaliados no eixo de produção sustentável, incluindo os de recuperação de áreas degradadas mostram reduções do desmatamento nas áreas de implementação.
- O Fundo Amazônia fez grandes investimentos no apoio às políticas direcionadas à regularização ambiental, principalmente ao Cadastro Ambiental Rural (CAR). Um estudo complementar de projetos de apoio do Fundo Amazônia ao CAR demonstra que, apesar de o desmatamento continuar aumentando em termos absolutos, ele é percentualmente menor nas áreas com CAR do que nas áreas não cadastradas. Estima-se que os projetos de CAR apoiados contribuíram para evitar o desmatamento nos biomas Amazônia e Cerrado, onde o desmatamento dentro do CAR é menor do que nas propriedades não cadastradas.
- Outras ações destacáveis do Fundo Amazônia foram os apoios dados a projetos em 65% da área de Terras Indígenas (TI) e 190 Unidades de Conservação (UCs) na Amazônia, fortalecendo aquelas categorias territoriais que constituem a principal barreira contra o desmatamento. É razoável considerar que esses projetos têm contribuído para a redução do desmatamento na Amazônia.
- Por último, projetos direcionados ao fortalecimento dos corpos de bombeiros de vários estados e o financiamento direto de ações de monitoramento e controle do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) na prática também apontam no sentido de terem contribuído para a redução do desmatamento.

Do mesmo modo, por meio do trabalho de auditoria realizado no Fundo Amazônia pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de verificar a conformidade na gestão dos recursos relativos ao Fundo Amazônia, com foco na governança, na gestão operacional e no marco legal (Acórdão Plenário 2.147/2018), foi possível identificar o alcance dos objetivos do Fundo a partir da amostra selecionada naquele trabalho, consoante a transcrição que se segue.

No contato com as comunidades abrangidas nesses projetos percebeu-se a importância das ações desenvolvidas, bem como a seriedade com que elas são executadas, com a produção de resultados efetivos para as comunidades beneficiadas.

Nas ações selecionadas no projeto “Assentamentos Sustentáveis na Amazônia”, executado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, com o objetivo de apoiar em assentamentos do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no oeste do Pará, foi possível identificar, por exemplo, quanto ao eixo “Valorização da Floresta em Pé” a indicação em Relatório que a taxa média anual de desmatamento passou de 3,98% no período 2009-2012 para 0,9% no período 2013-2016, ou ainda que em 4 assentamentos (PA Moju, PA Bom Jardim, PA Cristalino e Núcleo PSA) houve uma redução média de desmatamento da ordem de 70%.

Na amostra selecionada das ações desenvolvidas no projeto relativo ao Contrato 09.2.1336.1, já concluído, que tinha como finalidade apoiar a implementação de ações do Programa Bolsa Floresta (PBF), executadas pela Fundação Amazonas Sustentável - FAS, e cujo objetivo era promover a contenção do desmatamento e melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais residentes em 16 Unidades de Conservação do Amazonas, abrangendo cerca de 10 milhões de hectares, destacou-se, aparte alguns pontos de ordem formal, o registro do incremento de cerca de 30% da renda média anual das famílias beneficiadas.

Com relação às ações amostradas do projeto desenvolvido pelo Instituto Socioambiental – ISA, que tem como objetivo apoiar a estruturação e o fortalecimento das cadeias de valor da sociobiodiversidade na Bacia do Xingu, compreendendo 11 municípios no estado de Mato Grosso e 2 municípios no Estado do Pará, deve ser enfatizado como resultado o seu caráter estruturante, com o fortalecimento das bases para a estruturação da cadeia produtiva de sementes no Parque Indígena do Xingu (PIX). (Grifo nosso)

D) Extinção da Estrutura de Governança

Em 28 de junho de 2019, os dois colegiados previstos na sua estrutura de governança – COFA e CTFA – foram extintos pelo Decreto nº 9.759/2019, o que inviabilizou as análises e aprovações de novos projetos. Não obstante, o Fundo prosseguiu com as atividades de gestão relacionadas a sua carteira de projetos em implementação, com a realização de liberações de recursos e acompanhamento da execução dos projetos que já estavam contratados.

A governança do Fundo Amazônia foi um dos elementos centrais dos acordos de doação celebrados entre o BNDES e os governos da Noruega e da Alemanha, e o Documento do Projeto, no qual foram detalhadas as atribuições e forma de atuação do COFA e do CTFA, foi parte integrante destes acordos. Por essa razão, qualquer modificação nos contratos deveria ser feita por meio de acordo mútuo entre as partes.

Com a dissolução unilateral dos Comitês pelo governo brasileiro em 2019, foram abertas as negociações com os governos dos países doadores para estabelecer um entendimento comum de uma nova estrutura de governança que incluía as opiniões de todas as partes envolvidas⁶. As negociações seguiram, sem sucesso, pelos anos de 2019, 2020 e 2021⁷.

Em paralelo, foi criado em fevereiro de 2020, por meio do Decreto nº 10.239/2020, o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), com diversas atribuições relacionadas à Amazônia Legal. As negociações sobre o Fundo Amazônia, então, passaram a ser conduzidas pelo CNAL, sob a presidência da Vice-Presidência da República. Não obstante, não há menção específica ao Fundo Amazônia no Decreto nº 10.239/2020, apesar de ele ser um dos eixos de financiamento de políticas públicas e desenvolvimento sustentável de competência do Conselho. Além disso, não houve documento formalizando a transferência de competências do MMA para o CNAL.

⁶ Relatório de Atividades do Fundo Amazônia 2020.

⁷ Até a finalização deste Relatório, as negociações ainda não tinham sido finalizadas.

RESULTADOS DOS EXAMES

Como resultado dos exames realizados, foram elaborados dois Achados de Auditoria em resposta às questões e subquestões de auditoria descritas na Introdução deste relatório.

1. Não recriação das estruturas de governança do Fundo Amazônia pelo Ministério do Meio Ambiente, sem planejamento e fundamentação técnica, colocou em risco sua continuidade e os resultados das políticas ambientais associadas.

Após a edição do Decreto nº. 9.759/2019, que extinguiu, dentre outros colegiados da Administração Pública Federal, o COFA e CTFA do Fundo Amazônia, o Ministério do Meio Ambiente teve a oportunidade de apresentar proposta de recriação dos referidos Comitês até 28.05.2019, prazo estabelecido no art. 7º do referido Decreto. No entanto, em que pesem os alertas encaminhados pelo BNDES a respeito dos riscos envolvidos, o Ministério não apresentou proposta à Casa Civil de recriação dos colegiados até a data supracitada.

O Decreto nº 9.759/2019 estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Em seu art. 5º, determinou a extinção de todos os colegiados instituídos por decreto, ou ato normativo federal, na data de 28.06.2019, 78 dias após a sua edição. No entanto, de forma a assegurar a permanência de colegiados relevantes, a norma possibilitou que propostas de recriação dos colegiados fossem encaminhadas pelos órgãos que os presidiam, sem quebra de continuidade dos seus trabalhos, até 28.05.2019, conforme estabelecido nos artigos 6º, 7º e 8º, quais sejam:

Propostas relativas a colegiados

Art. 6º As propostas de criação, de recriação, de extinção ou de modificação de colegiados deverão:

I - observar o disposto nos art. 36 a art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, ainda que o ato não seja de competência do Presidente da República;

II - estabelecer que as reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência;

III - estimar os gastos com diárias e passagens dos membros do colegiado e comprovar a disponibilidade orçamentária e financeira para o exercício em curso, na hipótese de ser demonstrada, de modo fundamentado, a inviabilidade ou a inconveniência de se realizar a reunião por videoconferência;

IV - incluir breve resumo das reuniões de eventual colegiado antecessor ocorridas nos anos de 2018 e 2019, com as medidas decorrentes das reuniões;

V - justificar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros; e

VI - não prever a criação de subcolegiados por ato do colegiado principal, exceto se:

- a) limitado o número máximo de seus membros;
 - b) estabelecido caráter temporário e duração não superior a um ano; ou
 - b) estabelecido caráter temporário e duração não superior a um ano; e
 - c) fixado o número máximo de subcolegiados que poderão operar simultaneamente.
- (...)

Tramitação de propostas para a Casa Civil

Art. 7º Na hipótese de o ato ser de competência do Presidente da República, as propostas de recriação de colegiados, sem quebra de continuidade dos seus trabalhos, serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019, observado o disposto neste Decreto e no Decreto nº 9.191, de 2017.

Relação dos colegiados existentes

Art. 8º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional encaminharão a relação dos colegiados que presidam, coordenem ou de que participem à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019.
(Tradução e grifo nossos)

Assim foi feito por diversas Pastas Ministeriais, as quais encaminharam 129 exposições de motivos neste período à Casa Civil da Presidência da República, o que resultou na publicação de 61 atos de recriação de colegiados⁸.

Quanto aos colegiados integrantes da estrutura de governança do Fundo Amazônia, o MMA optou por manter a sua extinção, mesmo após os alertas realizados pelo BNDES, colocando em risco a operacionalização do Fundo em virtude, principalmente, do descumprimento dos acordos internacionais de doação celebrados com o governo da Noruega e o governo da Alemanha.

O quadro a seguir apresenta a cronologia dos fatos relacionados à extinção dos Comitês integrantes da estrutura de governança do Fundo Amazônia.

Quadro 1 - Linha do tempo. Principais fatos relacionados à extinção da estrutura de governança do Fundo Amazônia.

Data	Fato
11/04/2019	Decreto n. 9.759/2019. Extinção de todos os órgãos colegiados da administração pública Federal: extinção do COFA e CTFA.
16/05/2019	Primeiro alerta realizado pelo BNDES ao MMA.
23/05/2019	Segundo alerta do BNDES realizado pelo BNDES ao MMA.
28/05/2019	Expiração do prazo para o MMA encaminhar à Casa Civil as propostas de recriação de colegiados, sem quebra de continuidade dos seus trabalhos. Conforme art. 8º do referido decreto, a continuidade do COFA e do CTFA, de maneira recriada, dependia de solicitação do órgão da administração pública federal direta que exercia sua presidência (no caso, o MMA, conforme art. 4º, I, "a" do Decreto 6.527/2008), até a data de 28.05.2019. Decreto n. 9.759/2019, arts. 5º, 7º e 8º.
05/06/2019	Reunião Ministro MMA com Embaixadores da Noruega e Alemanha

⁸ Informações publicadas oficialmente em 2 de julho de 2019 no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2019/julho/governo-federal-informa-a-publicacao-de-61-atos-sobre-recriacao-de-colegiados>.

Data	Fato
03/07/2019	Reunião Ministro MMA com Embaixadores da Noruega e Alemanha
19/09/2019	Manifestação do Governo da Noruega, por meio de correspondência do Ministro do Meio Ambiente daquele país ao Ministro do Meio Ambiente do Brasil, no sentido de que não haveria base contratual para o comprometimento de novos recursos a projetos após a extinção da governança do Fundo Amazônia.
17/10/2019	Suspensão das atividades de fomento, protocolo e análise de novas operações pelo BNDES
22/10/2019	Reunião Ministro MMA com Presidente do BNDES
28/11/2019	Decreto n. 10.144/2019. Revogação dos arts. 2º e 3º do Decreto n. 6527/2008, que trata da captação das doações e institui o CTFA
Janeiro/2020	Primeira proposta formal (segundo o MMA) de Documento do Projeto e Minuta de Decreto encaminhado aos doadores para aprovação.
05/02/2020	Decreto n. 10.223/2020. Revogação dos arts. 4º ao 6º do Decreto n. 6527/2008, que tratam do COFA e suas atribuições

Fonte: Elaboração própria.

Como demonstrado, o Ministério foi alertado pelo BNDES, gestor do Fundo, em duas oportunidades, quanto aos riscos relacionados à modificação unilateral dos Comitês. Em 16.05.2019, o Banco encaminhou o Ofício AGS/SUP nº 008/2019 informando à Secretaria Executiva do MMA que qualquer alteração na governança do Fundo Amazônia poderia impactar as relações jurídicas firmadas com terceiros, mais especificamente os contratos de doação celebrados pelo BNDES. Ainda por meio desse Ofício, o BNDES ressaltou que o Governo da Noruega poderia rescindir o contrato de doação e demandar a devolução dos recursos não comprometidos em projetos. Destacou também a singular importância de se atentar para que qualquer modificação nos citados comitês em decorrência do disposto no Decreto nº 9.759/2019 fosse compatibilizada com os compromissos assumidos perante os doadores.

Em 23.05.2019, ante a ausência de resposta por parte do MMA, o BNDES encaminhou novo alerta, desta vez direcionado ao Ministro de Estado, por meio do Ofício nº 069/2019 - BNDES GP, informando que as alterações na governança do Fundo Amazônia promovidas pelo Governo poderiam ter efeitos sobre relações jurídicas estabelecidas com os doadores internacionais. E, ainda, que “tal hipótese poderia dar ensejo à aplicação de medidas restritivas por esses doadores, dado que revisões nos termos do documento do projeto do Fundo associados a essas doações são previstas se darem por acordo mútuo entre as partes”.

De acordo com o BNDES, o objetivo das comunicações enviadas em 16.05.2019 e 23.05.2019 para a Secretaria Executiva do Ministério do Meio Ambiente e para o Ministro de Estado de Meio Ambiente, respectivamente, era alertar o MMA sobre as consequências contratuais da

extinção unilateral desses Comitês e possibilitar a recriação do CTFA e do COFA, sem quebra de continuidade dos seus trabalhos, na forma do Decreto nº 9.759/2019.

Verificou-se que, de fato, a extinção e a não recriação dos referidos Comitês sem a comunicação prévia e mútuo acordo dos doadores constituíram em descumprimento dos compromissos internacionais celebrados pelo Brasil, visto que os contratos de doação celebrados com o Governo da Noruega e com o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* – KfW (banco de desenvolvimento do Governo da Alemanha) remetem à estrutura e funcionamento do COFA e do CTFA na forma prevista no Decreto nº 6.527/2008.

Em 2008, anteriormente à celebração do Acordo de Doação com o BNDES, o governo da Noruega assinou com o governo do Brasil o Memorando de Entendimento sobre Cooperação com foco nas áreas de combate ao aquecimento global, proteção da biodiversidade e promoção do desenvolvimento sustentável, já com previsão específica de aporte de recursos ao Fundo Amazônia, com as condições regulamentadas pelo governo brasileiro por meio do Decreto nº 6.527/2008. Qualquer modificação daqueles termos teria que ser realizada por mútuo consentimento das partes, conforme excertos a seguir:

Artigo 1

O objetivo deste Memorando de Entendimento é fomentar a parceria entre a Noruega e o Brasil em questões de mudança climática, biodiversidade e desenvolvimento sustentável. De particular importância é o estabelecimento de um diálogo político abrangente nestas questões e uma estreita cooperação na redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes do desmatamento e degradação florestal, no desenvolvimento, aplicação e transferência de tecnologias limpas e no desenvolvimento sustentável

Artigo 2

Para promover o objetivo estabelecido no artigo 1 deste memorando de entendimento, as partes concordam em estabelecer uma ampla cooperação baseada em quatro pilares principais:

[...]

b) contribuições da Noruega ao Fundo Amazônia por meio de possíveis doações iniciais para os anos de 2008 e 2009. Serão consideradas outras doações, cujo tamanho estará atrelado ao sucesso do Brasil na redução das emissões de gases de efeito estufa do desmatamento, conforme especificado nos artigos 3º a 5º do Decreto Presidencial brasileiro que institui o Fundo Amazônia.

[...]

Artigo 4

[...]

4. Este Memorando poderá ser alterado a qualquer tempo por mútuo consentimento das partes, por escrito, por via diplomática. (Tradução e grifo nossos)

O Contrato de Doação celebrado entre o governo norueguês e o BNDES, em 25.03.2009, também previu, de forma mais específica, as regras para alteração da estrutura e modos de funcionamento do FA. Em 2013, o referido Contrato foi alterado e reformulado, mantendo, no entanto, os termos que vinculavam o Documento do Projeto e a estrutura prevista no Decreto nº 6.527/2008 ao acordo:

Artigo I Escopo e Objetivos

1. Este Acordo estabelece os termos e procedimentos para as contribuições do Doador para o Fundo Amazônia conforme descrito no Resumo acordado no Anexo I e descrito mais detalhadamente no Documento do Projeto do Fundo Amazônia datado de 28 de fevereiro de 2013.

Artigo II Cooperação e Representações

1. O Acordo baseia-se na confiança mútua e na cooperação entre as Partes. As Partes deverão comunicar e cooperar plenamente com o objetivo de garantir que a Meta e os Objetivos do Fundo, conforme estabelecido no Artigo I acima, sejam alcançados com sucesso.

[...]

Art. III Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional do Fundo é composta pelo BNDES como gestor, um Comitê Orientador do Fundo Amazônia - COFA) e um Comitê Técnico (Comitê Técnico do Fundo Amazônia - CTFA). A composição e mandato do COFA e CTFA são descritos no Decreto e descritos mais detalhadamente no Documento do Projeto do Fundo Amazônia. (Tradução e grifo nossos)

Em resposta ao questionamento realizado pela equipe de auditoria sobre a justificativa para não ter encaminhado à Casa Civil uma proposta de recriação do COFA e do CTFA, nos mesmos moldes da estrutura até então vigente, mesmo conhecendo os riscos, o MMA informou que, após a publicação do Decreto nº 9.759/2019, realizou várias reuniões com os doadores e as partes interessadas em busca de um consenso. Nesse sentido, afirmou:

A partir dessa data (11.04.2019), como se verifica na tabela no anexo VII sobre a agenda pública do Ministro de Estado de Meio Ambiente, deram-se diversas conversas entre as partes envolvidas, MMA, governo da Noruega e governo da Alemanha, esses últimos os maiores doadores do Fundo.

Conforme se verifica na documentação em anexo várias foram as reuniões ocorridas entre as partes para fins de construção de proposta de recriação do Comitê.

Cabe esclarecer que qualquer proposta demandaria consenso entre as partes bem como, cumprimento dos requisitos postos pelo Decreto nº 9759, e de alinhamento com o próprio gestor do Fundo, o BNDES.

Não houve, contudo, consenso até o período previsto no Decreto nº 9.759/19 para que fosse reestabelecido o Comitê, ainda que tenham sido envidados esforços para tanto.⁹

No entanto, o primeiro registro de reunião realizada com as embaixadas da Noruega e da Alemanha e o Ministro do Meio Ambiente do Brasil para tratar sobre o Fundo Amazônia ocorreu em 05.06.2019, após o prazo estabelecido no referido Decreto.

Em 17.05.2019, a embaixada da Noruega do Brasil também demonstrou que não havia recebido propostas do governo brasileiro sobre modificações no Fundo Amazônia ao emitir declaração oficial sobre o assunto, conforme transcrição a seguir:

A Noruega está satisfeita com a robusta estrutura de governança do Fundo Amazônia e os significativos resultados que as entidades apoiadas pelo Fundo alcançaram nos

⁹ Ofício nº 825/2022/MMA, de 11/02/2022.

últimos 10 anos. Não recebemos nenhuma proposta das autoridades brasileiras para alterar a estrutura de governança ou os critérios de alocação de recursos do Fundo.¹⁰

Assim, os documentos demonstram que, até a data limite para apresentação de proposta de recriação dos Comitês à Casa Civil, não houve esforços, por parte do MMA, de busca de consenso com os doadores, ou, ao menos, a apresentação de propostas para a modificação da estrutura de governança do Fundo.

Cabe frisar que, para manter a estrutura de governança até então vigente, não havia a necessidade de buscar consenso com os doadores, visto que o ato não configuraria qualquer alteração no modelo existente, com o qual os doadores já haviam manifestado concordância.

Nesse contexto, o MMA, como responsável pela implementação das políticas ambientais do país e como ator principal da estrutura de governança do FA, já que presidia o COFA, poderia promover atos, dentro de sua competência legal, proporcionais aos riscos envolvidos.

As análises da presente auditoria permitiram concluir que a opção do MMA foi adotada sem justificativa técnica ou planejamento que incorporasse uma gestão adequada dos riscos associados à decisão, o que provocou a suspensão de autorização de novos projetos no âmbito do Fundo Amazônia e colocou em risco os resultados das políticas públicas por ele apoiadas, dentre outras consequências, conforme exposto a partir do tópico 1.2.

O tópico seguinte trata das causas do presente Achado de Auditoria e das razões apresentadas pelo MMA para justificar sua decisão de manter extintos o COFA e o CTFA.

1.1 Ausência de estudos, planejamento e gestão de riscos nas decisões do MMA relativas à não recriação das estruturas de governança do Fundo Amazônia e para a apresentação de propostas aos doadores.

Verificou-se que a não proposição, pelo MMA, de recriação dos colegiados que integravam a estrutura de governança do FA, conforme descrito anteriormente, não foi baseada em estudos técnicos e planejamento adequado, assim como não foram considerados riscos estratégicos, operacionais e financeiros envolvidos, os quais, em sua maioria, acabaram se concretizando.

No curso desta auditoria, o MMA apresentou três argumentos centrais com o fim de justificar a necessidade de reestruturação da governança e a opção de não propor a recriação do COFA e do CTFA. Primeiramente, lançou mão de auditoria realizada pelo governo da Noruega que culminou na publicação do Relatório do Escritório do Auditor Geral de Investigações da Noruega acerca das iniciativas sobre clima e florestas realizadas e financiadas por aquele país referente às atividades ocorridas nos anos 2017-2018. De acordo com o Ministério, a auditoria identificou, entre outros pontos, necessidade de novas alternativas para o combate ao

¹⁰O Relatório está disponível em: <https://www.norway.no/pt/brasil/noruega-brasil/noticias-eventos/brasil/noticias/declaracao-sobre-o-fundo-amazonia/>

desmatamento, bem como indicou a necessidade de revisão da governança do Fundo visando assim resultados mais satisfatórios na implementação dos investimentos.

Além disso, o MMA citou como justificativa o Acórdão TCU Plenário nº 2.147/2018, o qual apontou deficiências no acompanhamento e execução dos contratos, “ainda que a conclusão do Tribunal tenha sido de considerar satisfatória a execução”¹¹.

Por fim, informou que também foi realizado à época, pela sua equipe, um levantamento dos status dos projetos e sua execução nas áreas fins, trabalho cuja conclusão reforçava a necessidade de reestruturação da governança do FA e meios de execução para atingimento dos objetivos.

O quadro a seguir apresenta, de forma resumida, nossa síntese dos respectivos trabalhos.

Quadro 2 - Trabalhos citados pelo MMA como justificativas para os esforços de modificação da governança do Fundo Amazônia

Documento	Resumo dos apontamentos
<p>Relatório do Auditor-Geral – Investigação da Noruega sobre a Iniciativa Internacional de Clima e Floresta</p> <p>Em inglês: <i>The Office of the Auditor General of Norway’s investigation of Norway’s International Climate and Forest Initiative (2017-2018)</i></p>	<p>O relatório foi endereçado ao Ministério do Meio Ambiente e Clima da Noruega e identificou fragilidades relacionadas ao monitoramento e acompanhamento dos resultados da aplicação dos recursos transferidos aos países parceiros. Os achados que identificam fragilidades quanto à atuação do Fundo Amazônia são os seguintes:</p> <p><u>1) Os resultados do REDD+ estão atrasados ou incertos</u></p> <p>Os conflitos de interesse e as mudanças nas prioridades políticas nos países parceiros dificultam e atrasam as ações.</p> <p>As autoridades brasileiras e norueguesas reconhecem que o Brasil precisa de novas iniciativas para reduzir o desmatamento. No entanto, expandir o REDD+, com iniciativas destinadas a reduzir também a extração ilegal de madeira, está se mostrando politicamente mais difícil de implementar, em parte devido a conflitos de interesse entre setores no Brasil.</p> <p>Os investimentos do Fundo foram adiados em muitos casos, em parte, porque as autoridades regionais e federais não iniciaram os projetos aprovados.</p> <p><u>2) O monitoramento da implementação e resultados de REDD+ é insatisfatório</u></p> <p>Os mecanismos de salvaguarda são princípios de considerações sociais e ambientais que os países em desenvolvimento devem seguir ao implementar REDD+, como por exemplo, a erradicação da pobreza, os direitos dos povos indígenas e a conservação das florestas naturais.</p> <p>Há um acompanhamento inadequado das salvaguardas sociais e ambientais no que diz respeito aos indígenas.</p> <p>Os pagamentos feitos ao Brasil são baseados apenas em números de desmatamento. Os direitos dos povos indígenas estão sob considerável</p>

¹¹ Ofício nº 825/2022/MMA, de 11 de fevereiro de 2022.

Documento	Resumo dos apontamentos
	pressão. A Noruega tem solicitado repetidamente maior transparência e mais informações sobre as salvaguardas de REDD+ do fundo.
<p>Relatório TCU (TC 018.242/2017-0)</p> <p>Acórdão 2.147/2018 - Plenário</p>	<p>A equipe de auditoria identificou os seguintes achados: falhas no acompanhamento da execução contratual; ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para execução contratual; baixa frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia; o conteúdo dos relatórios de auditorias externas apresentados não expressa a concreta averiguação dos projetos executados ou em execução, bem como a aplicação dos recursos a eles destinados; e deficiências na execução física. O trabalho não identificou irregularidades graves, mas somente a necessidade da instituição de controles durante a execução de projetos, para evitar alguns casos pontuais, como a existência de beneficiários fora do perfil traçado no Plano de Trabalho e a divergência entre o valor indicado em pesquisa prévia de preços de alguns produtos e o efetivamente adquirido. A equipe de auditoria conclui que o Fundo Amazônia tem sido satisfatoriamente gerido, sem indícios, considerando o escopo da auditoria realizada, de irregularidades graves que deponham contra o bom atingimento dos objetivos ou a boa aplicação dos recursos a ele atinentes.</p>
<p>Levantamento da equipe do MMA</p>	<p>A equipe do MMA realizou trabalho de investigação em 18 processos de projetos apoiados pelo Fundo, que foram solicitados ao BNDES em fevereiro de 2019. Os projetos auditados somam o valor total de apoio de cerca de R\$ 260 milhões. Foram identificadas falhas em níveis operacionais, como por exemplo, a liberação de parcelas pelo BNDES sem que a parcela anterior estivesse aprovada por meio do respectivo Relatório de Acompanhamento. A equipe aponta como fragilidade, também, o fato de alguns projetos financiarem, em sua maioria, despesas de custeio e de pessoal.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao Relatório elaborado pelo governo da Noruega, não foram realizadas críticas ao modelo de governança do Fundo Amazônia, mas sim à política como um todo adotada pelo Brasil para conter o desmatamento. O documento traz uma preocupação sobre a estabilização da redução do desmatamento na Amazônia durante o período da parceria bilateral e constata que os conflitos de interesse e as mudanças nas prioridades políticas no Brasil dificultam e atrasam as ações. A investigação reconhece que o país necessitaria de novas iniciativas para retomar a redução e cessar o desmatamento. Além disso, foi ressaltada a falta de transparência na proteção dos direitos indígenas no Brasil, uma das salvaguardas sociais e ambientais exigidas na implementação dos recursos do REDD+. De acordo com a investigação, os direitos dos povos indígenas estão sob considerável pressão no Brasil.

Cabe apontar que o Ministério do Meio Ambiente é o responsável pela implementação das salvaguardas a nível nacional e iniciou em 2015 o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações sobre Salvaguardas de REDD+ (SISREDD+). Ao final de 2021, o MMA apresentou os indicadores definidos pelo país para a aplicação piloto do SISREDD+.

De acordo com o BNDES, o Fundo Amazônia é anterior à aprovação das salvaguardas do REDD+, mas, desde sua criação, foi estabelecido pelo COFA um conjunto de diretrizes e critérios que, associados às políticas operacionais do BNDES, bem como à observância do arcabouço legal-normativo brasileiro, funcionam como suas salvaguardas.

Nesse sentido, em que pese esse trabalho não ter realizado análises sobre o cumprimento das salvaguardas ou seu acompanhamento, é possível concluir que o assunto trazido pelo documento produzido na Noruega não configura justificativa para a ausência de recriação dos Comitês e reestruturação da governança do FA.

No que se refere ao Relatório do Tribunal de Contas da União, não houve constatações de irregularidades graves, bem como falhas significativas na governança do Fundo. Apesar da necessidade de correções pontuais na operacionalização do Fundo, a equipe de auditoria do TCU ressaltou a efetividade e a boa gestão do FA.

Em relação ao levantamento realizado pela equipe do MMA, registra-se que o Ministério encaminhou à CGU o Despacho SEI nº 30097/2019-MMA, de 08.08.2019, o qual contém documento que apresenta um resumo das principais fragilidades identificadas por sua equipe nos contratos firmados pelo BNDES no âmbito do Fundo Amazônia. Contudo, nesse documento não foi possível identificar: a metodologia utilizada para a análise; os critérios para a definição da amostra analisada; as causas das falhas vislumbradas; e as referências documentais quanto às possíveis fragilidades. Há muitas informações incompletas sem conclusões evidenciadas sobre a efetiva identificação das fragilidades.

No documento também não há menção de esclarecimentos, por parte do BNDES, sobre os apontamentos realizados, visto que os resultados da análise feita pelo MMA não foram comunicados formalmente àquela Instituição. O Banco informou que tomou conhecimento desses resultados apenas em fevereiro de 2020, por meio de uma requisição de informações do Tribunal de Contas da União. O BNDES ressaltou que o referido levantamento nunca foi enviado pelo MMA ao Banco.

Nesse sentido, entende-se que o levantamento realizado pela equipe do Ministério não poderia ser utilizado como fundamento para a necessidade de revisão da governança do Fundo e a consequente não recriação dos Comitês. Com efeito, as eventuais fragilidades identificadas são de cunho operacional e poderiam ser corrigidas sem a necessidade de alteração das instâncias de governança.

Dessa forma, embora o Ministério tenha citado os trabalhos acima como justificativa para a necessidade de propor a reestruturação da governança do Fundo Amazônia, não foi possível identificar nos respectivos documentos a indicação de deficiências ou lacunas que demandassem a interrupção de suas operações, assim como necessidade de implementação de mudanças expressivas na governança do FA.

O Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece, em seu art. 4º, inciso VIII, como diretriz

da governança pública, “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade”.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também considera em seu “Texto-base para Governança Pública Sólida”¹² que a utilização de evidências deve fazer parte do processo de formulação de políticas públicas, mesmo que sejam mediadas por um processo que integra intuição e julgamento na decisão política final¹³.

Além da ausência de estudos técnicos e evidências que fundamentassem a opção por não apresentar proposta de recriação da estrutura de governança do FA, verificou-se ainda que o MMA não considerou as consequências de sua decisão, em virtude, notadamente, da concretização posterior de riscos conhecidos pelo Ministério, os quais foram comunicados pelo BNDES tempestivamente, consoante já exposto. É o caso do impacto causado nas relações jurídicas firmadas com os doadores, os quais optaram em aplicar medidas restritivas com a suspensão da utilização de recursos disponíveis em novos projetos.

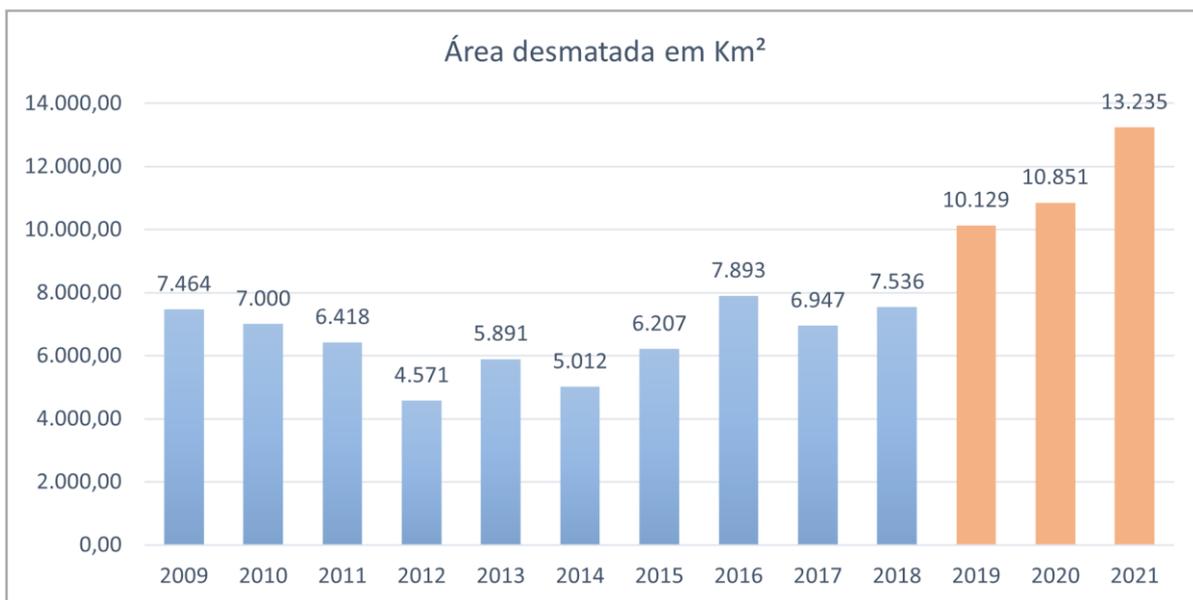
Cabe salientar que outros riscos relevantes não foram considerados pelo MMA, tendo em vista que o Fundo Amazônia, além de receber um montante significativo de recursos oriundos de acordos internacionais de doação, representa um importante instrumento financeiro para a execução das políticas que envolvem a prevenção e combate ao desmatamento, assim como a PNMC e a Estratégia Nacional da REDD+. Dessa forma, as medidas tomadas sobre a governança do FA, por parte dos gestores públicos, possuem o potencial de impactar negativamente os resultados de tais políticas¹⁴, sobretudo em um contexto de tendência de alta nas taxas de desmatamento na Amazônia, como pode ser observado no gráfico a seguir.

¹² A OCDE publicou em 2018 “Texto-base para Governança Pública Sólida” (*Policy Framework on Sound Public Governance*), com o objetivo de fornecer aos países orientação para implementarem reformas de governança pública e permitir a esses governos se aproximar do padrão OCDE nesta área.

¹³ Páginas 39 e 40 do documento da OCDE.

¹⁴ O assunto foi tratado no item 1.2.3 deste Relatório.

Gráfico 3 - Taxas anuais de desmatamento da Amazônia Legal (2009-2021)



Fonte: Dados coletados pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

A gestão de riscos, como boa prática de governança pública, é fundamental para racionalizar as ações na administração pública e deve ser utilizada como um mecanismo de apoio à tomada de decisão. A Lei nº 13.655/2017, que acrescentou artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro¹⁵, consolidou a responsabilidade pela racionalidade das decisões, conforme preconizado em seus artigos 20 e 21 transcritos a seguir:

Art. 20 Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos (grifo nosso).

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, no componente Gestão de Riscos e Controle, a necessidade de identificar os riscos adquire ainda maior relevância no caso de adoção de soluções inovadoras, eventualmente necessárias para

¹⁵ Decreto-Lei nº 4.657/1942.

tratar problemas de maior complexidade, pois permite minimizar e/ou tratar a ocorrência de falhas com potencial de prejudicar a imagem da instituição e/ou da política pública.

Somente com a identificação dos riscos e com o conhecimento das vantagens e desvantagens das opções disponíveis, o agente público terá capacidade de ponderar as alternativas que melhor solucionem o problema e que melhor protejam o interesse público. Por conseguinte, ao avaliar as possíveis alternativas para solucionar eventuais falhas na governança do Fundo Amazônia, observa-se que havia a possibilidade de utilização da estrutura originalmente prevista no Decreto nº 6.527/2008 para implementar melhorias, dado que diversas mudanças relevantes, a respeito da forma de atuação e aplicação dos recursos do Fundo, eram comumente deliberadas e definidas por meio do COFA.

Pode-se citar, como exemplo, a 20ª reunião, ocorrida em 2016, por meio da qual o COFA aprovou exceção ao critério de adicionalidade¹⁶ para projetos que visassem dar continuidade ou aprimorar a fiscalização ambiental e o controle do desmatamento, apresentados por órgãos ou instituições públicas federais ou estaduais com mandato legal para realizar ações de fiscalização, no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). A alteração do critério permitiu que o IBAMA celebrasse projetos com o Fundo para apoiar os custos logísticos aéreos e terrestres para as ações de fiscalização ambiental no combate ao desmatamento.

Outro exemplo que merece ser destacado é que o Comitê colocou em pauta, em diversas oportunidades ao longo de sua existência, a necessidade de se criar estratégias para dar escala a projetos de cadeias de valor sustentáveis e inclusivas e a parcerias com o setor privado. Em sua última reunião, em 2018, o COFA aprovou o acréscimo de foco de apoio, com a seguinte redação: “apoio ao desenvolvimento de um ecossistema de negócios de impacto e a outras ações de impacto na Amazônia Legal, bem como a instrumentos econômicos que permitam combinar os recursos do Fundo Amazônia com recursos privados ou de outras fontes”.

Dessa forma, verificou-se que a motivação apresentada pelo MMA para não restabelecer a estrutura da governança do FA não se sustenta pelos fundamentos apresentados, visto que eventuais aprimoramentos ou mudanças na operacionalização vislumbradas pelo Ministério para o Fundo Amazônia poderiam ser propostas no âmbito do COFA, ou seja, utilizando-se das instâncias de governança então existentes.

A lacuna de governança decorrente da extinção do COFA e do CTFA permitiu, até o presente momento, que riscos – cuja probabilidade de ocorrência e impactos deveriam ter sido ponderados – se concretizassem ou venham a se concretizar, trazendo consequências negativas para as políticas ambientais.

¹⁶ De acordo com as diretrizes do Fundo Amazônia, os projetos devem representar adicionalidade aos orçamentos públicos destinados às áreas de aplicação do Fundo Amazônia, de forma a impedir a substituição das obrigações e orçamentos ordinários do governo para reduzir o desmatamento.

Os riscos e as consequências relacionadas ao presente achado de auditoria estão descritos no tópico a seguir.

1.2 Consequências da ausência de estrutura de governança do Fundo Amazônia e os riscos envolvidos.

A presente análise traz as principais consequências identificadas pela auditoria e os riscos aos quais o Fundo Amazônia e as políticas públicas relacionadas estão expostos em decorrência da não recriação do COFA e do CTFA.

A avaliação foi realizada com base em documentos e informações prestadas pelos gestores do BNDES, pelos gestores do MMA, bem como foram colhidas informações, sobre a efetividade do Fundo Amazônia, apresentadas por partes interessadas na Audiência Pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para colher subsídios ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59¹⁷.

Foram utilizados, ainda, como suporte às conclusões, os resultados de estudos realizados por órgãos governamentais e pelo meio acadêmico, de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União e da Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia (2008-2018), executada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL).

1.2.1 Suspensão da autorização de novos projetos e possibilidade de os doadores solicitarem a devolução dos recursos não comprometidos.

Em 19.09.2019, o Ministro do Clima e do Meio Ambiente do Governo da Noruega enviou comunicado oficial ao Ministro do Meio Ambiente do Brasil, em resposta ao encaminhamento de uma primeira proposta de modificação na estrutura de governança do Fundo Amazônia, informando que o governo daquele país enxerga “de uma forma diferente o desempenho e os desafios do Fundo Amazônia e, portanto, o caminho a seguir”. Na manifestação, aquele Ministro sublinhou que o Governo da Noruega estava satisfeito com o desempenho do FA, o qual vinha apoiando políticas e ações que foram essenciais para a desaceleração do desmatamento, incluindo fiscalização ambiental, combate a incêndios florestais, demarcação e gestão de territórios indígenas e áreas protegidas, monitoramento florestal e implementação de códigos florestais.

Em decorrência das alterações unilaterais realizadas na estrutura do Fundo, o governo norueguês informou que não havia base legal para alocar os recursos não comprometidos disponíveis para a aprovação de novos projetos, segundo a transcrição a seguir:

¹⁷ Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com pedido de medida cautelar, proposta por partidos políticos, com fundamento nos arts. 102, I, "a", e "p", 103, VIII, da Constituição Federal, e nos arts. 12-A e seguintes da Lei n. 9.868/99, em face do alegado "comportamento omissivo lesivo do Poder Público em não dar andamento ao funcionamento sistemático do Fundo Amazônia."

Nossa parceria climática e florestal com o Brasil é política e financeira. A Noruega tem um memorando de entendimento com o Brasil desde 2008, no qual os pagamentos baseados em resultados para o Fundo Amazônia são um pilar de uma parceria mais ampla. Nosso Acordo de Doação com o Fundo Amazônia está intimamente ligado ao compromisso político do Brasil de reduzir o desmatamento e à implementação do PPCDAM pelo Brasil. O compromisso do Brasil com a redução do desmatamento é a base da nossa parceria. Embora seja, sem dúvida, o direito soberano do governo brasileiro alterar ou abandonar essas políticas de acordo com seus próprios procedimentos democráticos e legais, isso pode, no entanto, minar os fundamentos de nossa futura parceria climática e florestal.

No que diz respeito aos recursos já integrados ao Fundo Amazônia, nos termos do nosso acordo com o BNDES, uma estrutura de governança operacional é fundamental. Como tal estrutura não existe no momento, devido a decisões unilaterais do governo brasileiro, não vemos base legal para alocar recursos noruegueses não comprometidos disponíveis na aprovação de novos projetos da carteira do Fundo na Amazônia. Isso seria contrário à letra e ao espírito de nossa parceria. Espero que esta seja uma situação temporária, pois trabalhamos para entender melhor os pontos de vista uns dos outros e resolver nossas diferenças remanescentes. (Tradução e grifo nossos)

Assim, em 17.10.2019, em observância à manifestação do Governo da Noruega, a Diretoria de Crédito Produtivo e Socioambiental do BNDES autorizou a suspensão das atividades de fomento, protocolo e análise de novas operações. No entanto, em que pese o Banco haver suspenso a análise de novos projetos e a aprovação de novos apoios com recursos do Fundo Amazônia a partir de 2019, não foi interrompido o apoio a projetos em execução aprovados e contratados antes da extinção do COFA e do CTFA, o que permitiu que esses projetos continuassem sua implementação, seguindo seu fluxo regular.

Segundo o BNDES, na data em que o COFA foi extinto, a carteira de projetos em fase de análise, protocolados no Banco para apoio no âmbito do Fundo Amazônia, compreendia 54 operações, num montante total de cerca de R\$ 2,2 bilhões de recursos solicitados. Dentre essas operações, quatorze projetos, num montante total de R\$ 478 milhões, já tinham tido sua elegibilidade aprovada pelo Comitê de Crédito e Operações (CCOP) do BNDES e 40 projetos ainda não tinham tido sua análise preliminar concluída pela equipe técnica para encaminhamento à deliberação do CCOP.

Vale mencionar que nove projetos, em um montante total de cerca de R\$ 400 milhões, seriam destinados a órgãos e entidades públicas estaduais em atividades de prevenção e controle do desmatamento e da degradação florestal nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima.

Por fim, considerando o descumprimento dos acordos firmados pelo país, cabe registrar o risco de os principais doadores do FA rescindirem os contratos de doação e requererem a devolução dos recursos não comprometidos a novos projetos. No caso do Acordo de Doação firmado com o Governo da Noruega, a possibilidade de solicitar a devolução de recursos ainda não comprometidos tem como fundamento os seguintes termos:

Artigo XIII Reservas

1. O Doador reserva-se o direito de reter os desembolsos a qualquer momento caso, por exemplo:

- O Fundo se desenvolver desfavoravelmente em relação à Meta e Objetivos, conforme estabelecido no Artigo I;*
- A documentação especificada nos Artigos VIII e X não for apresentada como acordado;*
- A gestão financeira do Programa não for satisfatória.*

2. Caso os recursos das contribuições não sejam usados de acordo com este Contrato, o Decreto, o regulamento do Fundo e/ou as políticas operacionais do BNDES, o Banco deve adotar imediatamente as medidas necessárias de acordo com suas regras e regulamentos para resolver o assunto e notificar prontamente o Doador de acordo com o Artigo II, Cláusula 2. O uso indevido dos recursos, incluindo valores não satisfatoriamente contabilizados, devem ser devolvidos ao Doador assim que que possível. (Tradução nossa)

A possibilidade de os doadores solicitarem a devolução dos recursos em razão dos acordos de doação celebrados foi informada pelo BNDES ao MMA em duas ocasiões, por meio dos Ofícios AGS/SUP nº 008/2019 e nº 069/2019 - BNDES GP, de acordo com o detalhamento apresentado no item 1 deste Relatório. O valor atualmente disponível e não comprometido, incluindo os rendimentos, para a destinação a novos projetos é de R\$ 3,2 bilhões (posição de 31.12.2021), conforme informado pelo Banco.

1.2.2 Inviabilização de captação de novas doações ao Fundo Amazônia.

A captação de recursos para o Fundo Amazônia era realizada pelo próprio BNDES e era condicionada à redução das emissões de carbono oriundas do desmatamento. Portanto, era necessário que o Brasil comprovasse a redução do desmatamento na Amazônia para viabilizar a captação de recursos.

Para calcular o limite de captação anual do Fundo, adotava-se um método simples e conservador, de modo a assegurar que os valores de redução das emissões não fossem sobreestimados. Em síntese, o cálculo para obter os valores de redução das emissões de carbono oriundas de desmatamento partia da diferença entre a taxa de desmatamento média histórica e a área desmatada efetivamente aferida no ano em avaliação, multiplicando-se esse resultado pela quantidade de carbono presente na biomassa, em toneladas de carbono por hectare¹⁸.

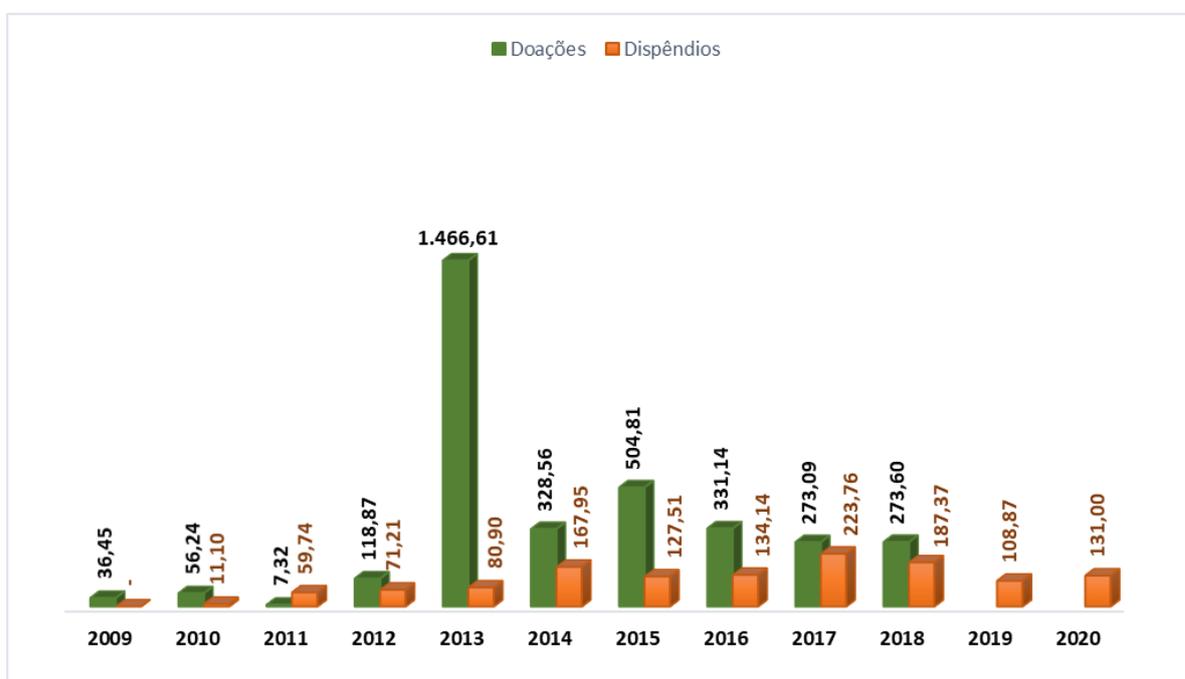
De acordo com o Decreto 6.527/2008, o cálculo da quantidade de emissões de carbono evitadas pela redução da taxa de desmatamento na Amazônia era realizado pelo Ministério do Meio Ambiente com base nos dados fornecidos pelo Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e pelo Serviço Florestal Brasileiro.

¹⁸ Fundo Amazônia. Relatório de atividades 2020. Disponível em: [RAFA_2020_port.pdf \(fundoamazonia.gov.br\)](#)

Cabia aos especialistas do CTFA¹⁹, até sua extinção, atestar a redução efetiva de emissões de carbono oriundas de desmatamento em determinado período, avaliando a metodologia de cálculo da área de desmatamento e a quantidade de carbono por hectare utilizada no cálculo das emissões. Com base nos dados de redução das emissões, o BNDES estava autorizado a captar doações e emitir diplomas de reconhecimento à contribuição dos doadores ao fundo.

O governo da Noruega foi o primeiro e é, até o momento, o maior doador de recursos ao Fundo Amazônia, tendo efetivamente aportado o montante de US\$ 1.212.378.452,36, ou R\$ 3.186.719.318,40, divididos em quatorze parcelas pagas entre 9.10.2009 e 17.12.2018. Adicionalmente, a partir de 2010, o Fundo Amazônia passou a receber o apoio do governo da Alemanha, por meio do seu banco de desenvolvimento KfW *Entwicklungsbank*. O governo da Alemanha aportou o total de R\$ 192.690.396,00, ou US\$ 68.143.672,60 em cinco parcelas, pagas entre 29.10.2010 e 12.12.2017. Em 2011, o Fundo Amazônia passou a contar com seu terceiro doador, a Petrobras, primeira empresa brasileira a contribuir para o fundo. A Petrobras aportou o montante de R\$ 17.285.079,13, equivalente a US\$ 7.713.253,30, em 29 parcelas pagas entre 14.10.2011 e 16.05.2018.

Gráfico 4 - Total de doações ao Fundo Amazônia e dispêndios em projetos por ano (valores históricos, em milhões de reais).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório de Atividades 2020 do Fundo Amazônia.

¹⁹ O CTFA possuía em sua composição seis especialistas com notório saber técnico-científico, nomeados pelo MMA com base em uma lista submetida ao Fórum Brasileiro sobre Mudanças Climáticas. A participação neste Comitê era considerada de interesse público e não ensejava nenhuma remuneração.

A captação de recursos ficou inviabilizada com a dissolução do CTFA, promovida pelo Decreto nº 9.759/2019, bem como com a publicação do Decreto nº 10.144/2019, que revogou o artigo 2º do Decreto 6.527/2008, o qual autorizava “o BNDES a proceder às captações de doações e emitir diploma reconhecendo a contribuição dos doadores ao Fundo Amazônia”. Com isso, foi encerrada a possibilidade de o BNDES captar novas doações para o Fundo Amazônia. Vale ressaltar que essa informação foi confirmada pelo BNDES à equipe de auditoria por meio da Nota AGS/DEMAF nº 24/2022, de 21/03/2022.

Frise-se que qualquer pessoa física, empresa ou instituição, incluindo os governos estrangeiros, interessados em contribuir voluntariamente para a redução das emissões de carbono decorrentes de desmatamento poderiam doar para o Fundo Amazônia. Dessa forma, as mudanças normativas também impediram que o Fundo Amazônia atraísse e celebrasse novos acordos de doação com outras instituições e governos.

Além dos entraves normativos, a suspensão de novas doações pelos governos estrangeiros desde 2019 também se justificou pela tendência de alta nos índices de desmatamento na Amazônia e pela falta de consenso nas negociações sobre as mudanças na estrutura de governança do FA.

Cabe sublinhar que, devido à significativa redução do desmatamento ocorrida entre o período de 2008 e 2014, o Fundo possui um “crédito” de valores a serem arrecadados. De acordo com o BNDES, os limites de captação de recursos do Fundo Amazônia, atestados pelo extinto CTFA, chegam ao valor de US\$ 21.868.134.183,00. Desse total, o BNDES/Fundo Amazônia captou doações no valor total de R\$ 3.396.694.793,53 (US\$ 1.288.235.378,26)²⁰, no período de 2009 a 2018. Haveria, portanto, o potencial de captação de recursos da ordem de 20 bilhões de dólares. Com efeito, as doações são voluntárias, por isso os limites de captação de recursos não vinculam os doadores a realizarem desembolsos financeiros ao Fundo Amazônia.

No entanto, de acordo com o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), órgão que está capitaneando as negociações, a principal condição apresentada pelos doadores para retomada da negociação do novo texto do “Documento de Projeto” do FA dizia respeito à redução dos índices de desmatamento na região amazônica. Assim, os resultados insuficientes em matéria de redução do desmatamento ilegal não permitiram o avanço das discussões até o presente momento.

Tal fato também pôde ser constatado em declarações emitidas por autoridades da Alemanha²¹ e da Noruega à imprensa. O Ministro do Clima e Meio Ambiente da Noruega, ao ser questionado em abril de 2021 sobre o futuro da cooperação com o Brasil, informou que o país deveria demonstrar sua capacidade de reduzir o desmatamento em curso na Amazônia

²⁰ Valores históricos.

²¹ Artigo “Fundo Amazônia: embaixador da Alemanha diz que país não retomará financiamento 'sem a convicção de que Brasil vai reduzir desmatamento' “. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2021/11/09/fundo-amazonia-embaixador-da-alemanha-diz-que-pais-nao-retomara-financiamento-sem-a-conviccao-de-que-brasil-vai-reduzir-desmatamento.ghtml>

antes que a Noruega retome as doações ao Fundo, e complementou que a condição para a reabertura e disponibilização dos recursos é que “o desmatamento diminua substancialmente e que haja um acordo sobre a estrutura de governança do FA”²².

Diante do exposto, entende-se que a falta da estrutura de governança no Fundo Amazônia fez com que o governo brasileiro perdesse a oportunidade de obter mais recursos financeiros aplicáveis em ações relacionadas à prevenção e ao combate ao desmatamento ilegal na região amazônica, frente ao contexto de tendência de alta dos índices do desmatamento publicados pelo INPE. Além disso, futuros apoios financeiros ao Fundo Amazônia bem como a possibilidade de celebração de novos acordos internacionais relacionados à preservação da floresta amazônica dependem, em especial, do desempenho satisfatório das políticas de combate ao desmatamento e aos incêndios florestais implementadas no país, com o qual o Fundo contribui.

1.2.3 Impactos sobre a implementação da ENREDD+, da Política Nacional sobre Mudança do Clima e das políticas de combate ao desmatamento.

A interrupção na operacionalização do Fundo Amazônia pode interferir, de forma significativa, nos resultados das políticas de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, da PNMC e da ENREDD+.

Isso ocorre porque o Fundo é um importante instrumento de financiamento de ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da floresta, auxiliando no atingimento das metas do país com relação à redução das emissões de gases de efeito estufa.

A PNMC, instituída pela Lei nº 12.187/2009 e regulamentada pelo Dec. nº 9.578/2018, estabeleceu a estrutura legal para a ação de enfrentamento às mudanças do clima no Brasil até o ano de 2020.

Já o REDD+ é um incentivo cujos aspectos metodológicos, institucionais e de financiamento foram definidos em 2013, durante a 19ª Conferência das Partes (COP-19), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), no âmbito do Marco de Varsóvia para REDD+, para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados de redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal.

Em 2015, na COP-21 em Paris, o Brasil apresentou a sua Estratégia para REDD+ (ENREDD+)²³, que foi lançada com objetivos de implementação até 2020 e está atualmente em processo de

²² Artigo “Brazil must show Amazon protection is working, top donor Norway says.” Reuters, 14 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/environment/brazil-must-show-amazon-protection-is-working-top-donor-norway-says-2021-04-14/>

²³ Ministério do Meio Ambiente. ENREDD+ - Estratégia Nacional para REDD+. Brasília, 2016. Disponível em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/enredd_documento_web.pdf

revisão. Para que o país pudesse implementar a ENREDD+, foi instituída a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), por meio do Decreto nº 8.576/2015. Este mesmo decreto estabelecia, no seu art. 5º, o BNDES, por meio do Fundo Amazônia, como instituição elegível para acesso a pagamentos por REDD+.

A CONAREDD+ foi reestruturada pelo Decreto nº 10.144, de 28.11.2019, que continua a dispor, no seu art. 10:

Fica reconhecido, sem prejuízo de outras instituições ou mecanismos financeiros a serem definidos em regulamento pela Comissão Nacional para REDD+, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, por meio do Fundo Amazônia, será elegível para acesso a pagamentos por resultados REDD+ alcançados pelo País.

Com efeito, a Estratégia Nacional para REED+ está inserida na PNMC, e o FA, por sua vez, figura no arranjo de implementação da ENREDD+ como instrumento financeiro de captação de recursos e distribuição de benefícios. No mesmo sentido, o Decreto nº 6.527/2008 estabeleceu que os projetos realizados na Amazônia Legal devem observar as diretrizes do PPCDAM e da ENREDD+.

São vários os documentos que relacionam as políticas de combate ao desmatamento, as iniciativas de REDD+ e a PNMC com o Fundo Amazônia. Dentre eles, vale citar a Quarta Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC²⁴, que destaca o Fundo, no âmbito nacional, como uma importante iniciativa de financiamento de ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, juntamente com o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC).

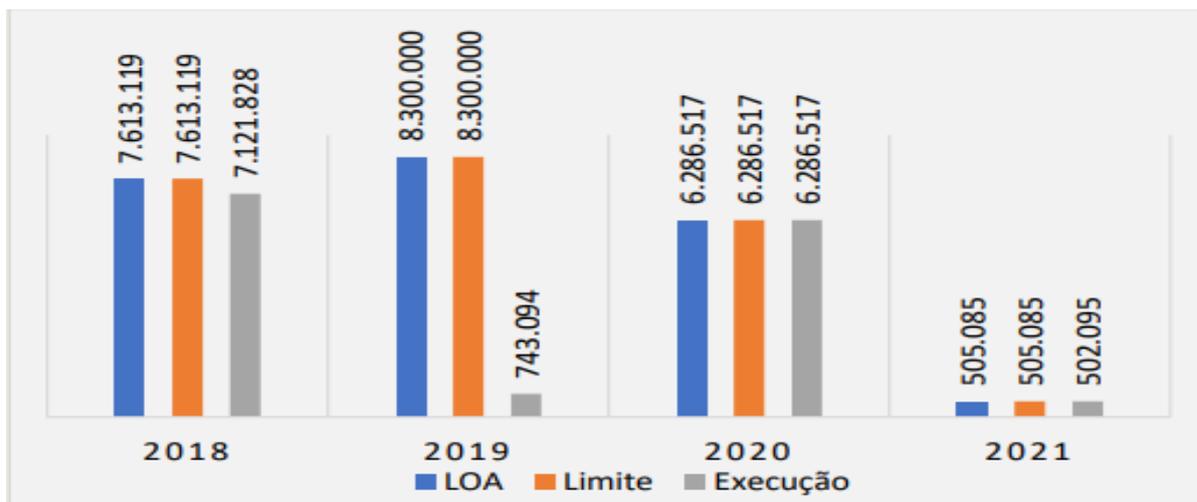
A título comparativo, enquanto o FA registrou, de 2014 a 2020, desembolsos não-reembolsáveis anuais acima de R\$100 milhões²⁵, a execução orçamentária do FNMC contou com cerca de R\$ 15 milhões, somados os últimos quatro exercícios financeiros (15% de apenas um ano de desembolso do Fundo Amazônia), conforme pode ser observado nos valores do gráfico a seguir.

²⁴ Dentre os compromissos assumidos pelo Brasil junto à UNFCCC, está o de desenvolver e atualizar, periodicamente, inventários nacionais das emissões antrópicas, por fontes e remoções por sumidouros dos gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, além de fornecer uma descrição geral das providências para implementar a Convenção. Esse documento, denominado “Comunicação Nacional do Brasil à UNFCCC”, é um dos instrumentos da PNMC e sua elaboração é coordenada pelo MCTIC.

Para mais informações, veja: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Secretaria de Pesquisa e Formação Científica. Quarta Comunicação Nacional do Brasil à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima / Secretaria de Pesquisa e Formação Científica. -- Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/comunicacoes-nacionais-do-brasil-a-unfccc>

²⁵ Fundo Amazônia. Relatório de Atividades 2020. Disponível em: [RAFA_2020_port.pdf \(fundoamazonia.gov.br\)](https://www.fundoamazonia.gov.br/RAFA_2020_port.pdf)

Gráfico 5 - Execução FNMC 2018 a 2021 – Recurso Não-Reembolsáveis

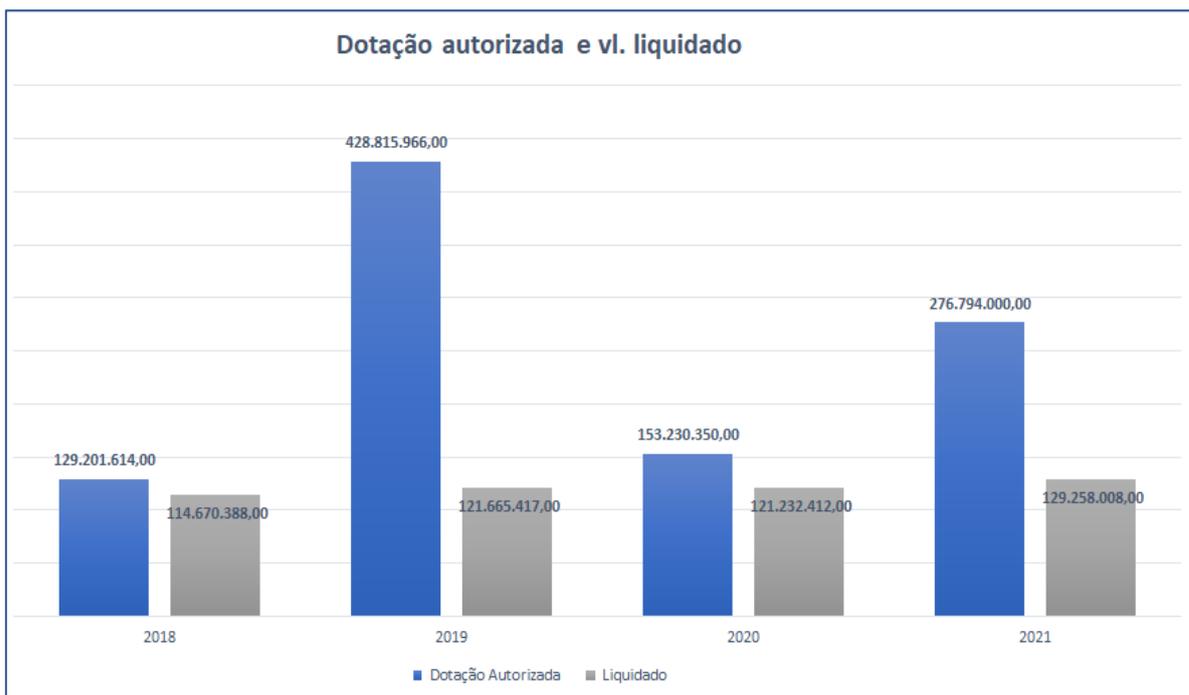


Fonte: Ministério do Meio Ambiente. Relatório de Gestão 2021.

Já o orçamento do Ibama para custear as ações 214M (Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias), 214N (Controle e Fiscalização Ambiental) e 21BS (Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios Florestais e aos Demais Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça) de 2018 a 2021 está representado abaixo. Nota-se que os recursos orçamentários destinados às ações de fiscalização ambiental²⁶ superam os aportes anuais do Fundo Amazônia em no máximo 30%.

²⁶ Considerando os valores liquidados.

Gráfico 6 - Dotação orçamentária e valores liquidados do Ibama de 2018 a 2021.



Fonte: SIOP. Ações consideradas: 214M, 214 N e 21BS. Unidade Orçamentária: 44201 – Ibama.

Os gráficos 5 e 6, comparados ao gráfico 4, portanto, demonstram a dimensão do volume de recursos aplicados em projetos apoiados pelo Fundo. Cabe lembrar que o Fundo Amazônia também tem complementado, inclusive, o orçamento do Ibama, por meios dos projetos Profisc I, Profisc I-B e Prevfogo, que visam prover recursos para o pagamento dos meios de transporte adequados para as ações de fiscalização ambiental do Ibama, bem como apoiar a estruturação física e operacional do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo) e educação ambiental para sensibilizar e capacitar atores locais com a finalidade de monitorar, prevenir e combater incêndios florestais e queimadas não autorizadas no bioma Amazônia.

A Avaliação da PNMC realizada pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal²⁷ também destaca a importância do FA:

²⁷ Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente. Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Relatório Consolidado. Dezembro de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882>

Uma outra importante fonte de recursos para a implementação da PNMC, particularmente no que tange à redução das taxas de desmatamento, é o Fundo Amazônia (FA), criado em 2008 com o objetivo de financiar ações de prevenção, monitoramento, conservação, e combate ao desmatamento da Floresta Amazônica. (...)

É importante lembrar que o Fundo Amazônia é um mecanismo proposto pelo governo brasileiro em 2006, durante a COP-12, em Nairóbi, e que visa arrecadar recursos para compensar a contribuição voluntária de países em desenvolvimento para a redução de emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação das florestas (REDD). Trata-se, portanto, de um fundo baseado em resultados, cujos aportes estão condicionados à redução comprovada das emissões de GEE. Todos os recursos arrecadados pelo Fundo, portanto, decorrem da redução das taxas de desmatamento pelo País e esses recursos realimentam o processo, contribuindo para o alcance das metas da PNMC, visto que seu principal objetivo é captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Além disso, o Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2006, que o estabeleceu, prevê que as ações por ele apoiadas deverão observar as diretrizes do PPCDAM.

Todavia, com a revogação dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 6.527/2008 pelo Decreto nº 10.144/2019, o Fundo Amazônia deixou de ter um arcabouço de captação de recursos com a emissão pelo BNDES de diplomas reconhecendo a contribuição dos doadores. Além disso, a extinção das estruturas de governança do FA impede a aprovação de novos projetos. Com isso, inviabiliza-se um importante instrumento de financiamento de ações ligadas à Estratégia Nacional de REDD+ e à política de combate ao desmatamento, o que tem implicações negativas nas metas definidas pelo país no âmbito da PNMC e da Convenção do Clima.

1.2.3.1 Relação entre a política nacional de combate ao desmatamento e o Fundo Amazônia.

O Documento de Projeto do FA estabelece que os projetos financiados com recursos do Fundo devem estar em conformidade com as estratégias, dentre outros, do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).

Portanto, os eixos de atuação do PPCDAM ao longo de suas quatro fases serviram como um modelo para a definição, pelo COFA, de critérios para a escolha dos projetos que seriam financiados com os recursos do Fundo. Vale registrar que o PPCDAM foi implementado em quatro fases que tratavam especificamente de estratégias objetivas de combate ao desmatamento no Bioma Amazônia a partir de diagnósticos atualizados sobre a dinâmica do problema.

Registra-se que o Relatório de Avaliação de Meio Termo do Fundo Amazônia²⁸ realizada por consultores independentes com a coordenação técnica da Comissão Econômica para a

²⁸ Relatório de Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia – 2008-2018. CEPAL, Dez. 2019.

Disponível em:

<http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/5.avaliacoes-externas/FA-Relatorio-Avaliacao-Meio-Termo-Fundo-Amazonia.pdf>

América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL), que compreende o período de 2008 a 2018, afirma que há evidências empíricas de que o PPCDAM contribuiu de maneira fundamental para a redução do desmatamento de 2005 a 2014.

Em 2020, o PPCDAM foi encerrado e sucedido pelo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, que abrange todos os biomas²⁹.

De acordo com trabalho de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), foram identificadas deficiências no atual plano de combate ao desmatamento do governo federal e no seu respectivo Plano Operativo, conforme transcrição a seguir:

66. Constatou-se que o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (aprovado em abril de 2020) e o seu plano operativo (aprovado em novembro de 2020), que substituíram o PPCDAM (encerrado em abril de 2020), não contêm os elementos mínimos necessários para sua adequada configuração.

(...)

73. O Plano Nacional Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (Plano 2020-2023) aprovado pela Conaveg em 23/4/2020 é geral, abrangendo todos os biomas, não sendo específico para o bioma Amazônia ou para a Amazônia Legal, apesar de o plano, em seu contexto, falar da importância de se eliminar o desmatamento ilegal, principalmente na Amazônia Legal ou citar a Amazônia em alguns trechos do texto. Esse plano é genérico e não traz uma série de informações fundamentais para que a sociedade e os próprios órgãos de governo envolvidos na sua implementação soubessem exatamente como o Governo Federal iria enfrentar problema tão grave e complexo.

(...)

74. Em 18/11/2020, em sua segunda reunião extraordinária (peça 245), a Conaveg aprovou o Plano Operativo do Plano 2020-2023 (peça 246), que consiste fundamentalmente de tabelas, para cada um dos cinco eixos prioritários que fazem parte do plano apresentados no Plano 2020-2023, contendo os seguintes elementos: objetivos, linhas de ação, biomas, metas 2020-2023, indicadores, resultados esperados e instituições responsáveis.

Ademais, os auditores da Corte de Contas, detectaram, ainda, a falta de definição clara das competências dos principais atores responsáveis pela formulação e coordenação da política; e a diminuição, ao longo do tempo, da participação das partes interessadas na elaboração e execução dessa política. Dessa forma, por meio do Acórdão 1.758/2021, o TCU determinou ao MMA a apresentação de plano de ação para implementação da seguinte providência, dentre outras:

9.1.1. promover a clara definição das funções, competências e responsabilidades das instituições nas estruturas e nos arranjos institucionais previstos no Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, com o seu respectivo Plano Operativo, em sintonia com o art. 4º, X, do Decreto n.º 9.203, de

²⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controlde-desmatamento-e-incendios-florestais/PlanoNacionalparaControladoDesmatamento1.pdf>

2017, além de promover a efetiva integração com os entes políticos subnacionais e com as entidades da sociedade civil em favor da melhor definição da política pública de controle sobre o desmatamento ilegal, nos termos do art. 4º, IV e VII do Decreto n.º 9.203, de 2017.

Diante disso, no âmbito da retomada das discussões sobre a recriação das estruturas de governança do FA, é necessário que, além do aperfeiçoamento indicado pelo TCU no que diz respeito ao Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, o MMA avalie sua adequação e suficiência como referência para a operacionalização do Fundo Amazônia.

Finalmente, cabe alertar para a necessidade de ajustes no Documento do Projeto do FA, no seu quadro lógico e no Dec. nº 6.527/2008, que fazem referência ao PPCDAM.

2. Discussão das mudanças do Fundo Amazônia distante do debate público e das partes interessadas (setor público e sociedade civil)

Verificou-se que o processo de mudanças na estrutura de governança do Fundo Amazônia, desde a manutenção da extinção dos Comitês até a apresentação de propostas aos doadores sobre uma nova configuração do Fundo, foi realizado integralmente distante do debate público, sem assegurar mecanismos de participação dos atores sociais envolvidos nesse processo decisório.

Após a extinção do COFA, não houve consulta aos seus ex-membros ou outras entidades para subsidiar as decisões do MMA quanto às mudanças a serem apresentadas, bem como quanto à manutenção da extinção dos Comitês. O fato de não ter havido planejamento e o gerenciamento dos riscos no processo de alteração da governança do Fundo contribuíram para o afastamento da participação da sociedade civil e, até mesmo, de parte do setor público que integrava a governança do FA.

De acordo com mensagem eletrônica de 02.03.2022, recebida em resposta a questionamentos apresentados pela equipe de auditoria com o auxílio da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CIS/PR), o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), que assumiu as negociações sobre as mudanças no Fundo Amazônia com os doadores internacionais em março de 2020, informou que:

Não houve diálogo específico com a sociedade civil sobre a nova constituição do Fundo Amazônia, depois que o processo foi assumido pela Vice-Presidência da República. Durante as negociações com os países doadores, no entanto, convém registrar o apoio técnico de especialistas da UFMG na elaboração da metodologia para avaliação dos resultados de combate ao desmatamento ilegal.

A Constituição Federal de 1988, dentre vários dispositivos que tratam da gestão democrática, com o objetivo de assegurar que a formulação de políticas públicas deixasse de ser monopólio do Estado, trouxe o incentivo à participação da sociedade no desenho, implementação e

controle social das políticas públicas e incluiu mecanismos de participação no processo decisório federal e local³⁰.

O Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas do TCU explicita a relevância da participação social nos processos decisórios para atender às reais necessidades da população e solucionar de uma forma efetiva os problemas identificados, não sendo, portanto, possível dissociá-la da boa governança pública:

A participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública (FUNG, 2006 apud SECCHI, 2010). Uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. O grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores.

A participação pode ocorrer em vários momentos no ciclo de uma política pública, pois, embora ela seja especialmente relevante nas fases do planejamento e da avaliação, também deve ser incentivada nos processos decisórios e consultivos, além da própria cooperação executiva na implementação das ações. Deve-se prever um espaço adequado para facilitar a interlocução entre as partes interessadas de modo a enriquecer os processos de discussão de diagnósticos e análise de alternativas.

Do mesmo modo, o Decreto 9.203, de 22.11.2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece, em seus artigos 4º e 5º, a necessidade de integrar os atores envolvidos nos processos decisórios:

Art 4º São diretrizes da governança pública:

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

(...)

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

(...)

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

(...)

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Art. 5º São mecanismos para o exercício da governança pública:

(...)

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido. (Grifo nosso)

³⁰ A exemplo do art.1º, art. 5º inciso XXXIV; art. 31, §3º; art. 74, §2º; art. 194, inciso VII; art. 198, inciso III; art. 204, inciso II; art. 206, inciso VI; e art. 29, inciso XII da Constituição Federal de 1988.

A instância de governança participativa no Fundo Amazônia era exercida pelo COFA, o qual reunia 23 representações, organizadas por segmentos em três blocos: oito representantes dos ministérios do Governo Federal, nove representantes dos governos de estados da Amazônia Legal e seis representantes de organizações da sociedade civil. As decisões eram adotadas por consenso entre os três blocos de representações, o que assegurava a equidade da participação nas tomadas de decisão. Além disso, a regra possibilitava o diálogo e estimulava o compartilhamento de conhecimentos, que contemplavam diferentes visões para o enfrentamento de desafios do desenvolvimento sustentável na complexa região amazônica.

A participação da sociedade civil e dos estados no Comitê possibilitava o alcance de mais legitimidade e eficácia nos resultados do Fundo Amazônia, pois tais atores contribuíam com sua experiência acumulada na região amazônica, ajudando na definição de prioridades e legitimando a seleção dos projetos. É o que foi elucidado no Relatório de Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia (2008-2018) da CEPAL, conforme transcrição a seguir:

O COFA criou um espaço de discussão entre os atores sociais que, ao longo de dez anos, proporcionou larga aprendizagem sobre a realidade da Amazônia e acúmulo de conhecimentos e experiências sobre o que funciona e o que não se adequa às diferentes situações da região. Além disso, propiciou interação, trocas, construção de relações de confiança, diálogo qualificado e maior sinergia entre atores que, historicamente, não apresentavam uma relação baseada na confiança e no diálogo construtivo. Esses são os benefícios apontados por Hazlewood (2015) nas relações de parcerias entre *multistakeholders* que buscam consenso para impulsionar programas de desenvolvimento sustentável. O COFA contribuiu ainda para canalizar e responder a demandas reais que antes estavam dispersas e fragmentadas na região Amazônica e para ampliar a capilaridade do Fundo Amazônia.

O COFA, enquanto espaço de elaboração de propostas e deliberação, deu legitimidade ao Fundo Amazônia, conferida pela pluralidade da participação de representantes de diferentes atores governamentais e não governamentais. Porém, alguns fatores que incidem na qualidade e na efetividade do processo deliberativo (SILVA, 2018; ALMEIDA et al., 2016) podem ser aprimorados, como a intensidade da agenda de trabalho, o acesso prévio e igualitário a informações para balizar a tomada de decisão, uma maior atenção à incorporação de focos discutidos pelo COFA na operacionalização do Fundo, como destacado por alguns entrevistados, e uma maior explicitação sobre o processo de seleção de projetos.

Como instância participativa de governança, o COFA se mostrou, até o momento, um canal eficaz e instigador de inovações, que assegurou o alinhamento do Fundo Amazônia com as políticas públicas nacionais de fomento ao desenvolvimento sustentável e redução do desmatamento, fortalecendo as instituições as operam e as que as implementam.

Nessa perspectiva, entende-se que o MMA deveria ter mantido condições e mecanismos de participação social nos processos decisórios relacionados à proposição de mudanças para a gestão e governança do Fundo Amazonia, o que poderia ter sido feito empregando esforços na manutenção do Comitê Orientador do Fundo, haja vista que, conforme já exposto neste relatório, mudanças poderiam ter sido discutidas e implementadas por meio do próprio Comitê. Por outro lado, com a extinção das instâncias participativas de governança, o Ministério também poderia ter criado canais para contribuição e interlocução entre as diversas partes interessadas.

O afastamento das diferentes partes interessadas impediu que o MMA colhesse informações relevantes que não estão ao seu alcance quando atua de forma isolada, contribuindo para apresentação de propostas não condizentes com a realidade da região amazônica. A participação social enriquece as discussões e as análises das alternativas para solucionar de forma mais adequada eventuais problemas identificados.

Além disso, cabe frisar que a ausência de participação no processo estabelecido a partir de 2019 também impediu a promoção da transparência e da *accountability*, uma vez que impediu o acesso de informações a respeito das motivações e justificativas que embasaram as decisões do MMA. É o que ensina o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (2018):

Prestação de contas e responsabilidade (no inglês, *accountability*) representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis. Trata-se de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro.

Em um contexto no qual o processo decisório é orientado por sistemas que privilegiam a gestão de riscos (princípios da integridade e da capacidade de resposta), é refletido em ações consistentes com a missão da instituição (princípio da confiabilidade) e é ancorado em evidências previamente reunidas (princípio da melhoria regulatória), a *accountability* se transforma em uma consequência natural da atuação pública.

A prestação de contas retroalimenta o sistema de governança a partir do controle social da atividade administrativa. Dar centralidade ao cidadão é, nesse caso, permitir que exerça a cidadania de forma proativa, fiscalizando e apontando eventuais desvios.

Por fim, cabe salientar que foi verificada a falta de articulação, comunicação e colaboração entre os próprios atores do setor público relacionados com o Fundo Amazônia.

Caso o contexto de ausência de espaços de participação e diálogo, inclusive com o BNDES e a CNAL, se mantenha, eventuais propostas de reestabelecimento da governança do FA desenhadas unicamente pelo governo federal possuem o potencial de não atender as diferentes realidades da região amazônica tornando o Fundo incapaz de atingir seus objetivos de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas na Amazônia Legal.

A esse respeito, o Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas do TCU, no componente “Coordenação e Coerência”, enfatiza a necessidade de coordenação e participação conjunta das organizações públicas:

A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas. Coordenação e coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da

governança. Uma coordenação fraca poderá resultar na piora da qualidade dos serviços prestados pelo governo (PETERS, 2013).

As políticas públicas são formadas por uma miríade de atores, podendo ser lideradas por algum ator específico, mas usualmente recebem influência de diversas instituições e pessoas ao longo de suas fases. De acordo com o *Government Accountability Office* (GAO), as organizações colaboradoras devem trabalhar em conjunto para definir e concordar sobre seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço cooperativo será liderado. Agindo dessa forma, as organizações poderão esclarecer as funções específicas de cada membro, organizar seus esforços conjuntos e individuais e facilitar a tomada de decisão. Uma liderança comprometida por aqueles envolvidos no esforço cooperativo, em todos os níveis da organização, é também necessária para superar as diversas barreiras para se trabalhar além dos limites de cada organização. (GAO, 2005).

Constatou-se que o BNDES, gestor do Fundo, não foi instado a apresentar estudos e propostas técnicas com sugestões para a melhoria da gestão do Fundo Amazônia. Segundo o Banco, nas ocasiões em que foi demandado, prestou esclarecimentos e contribuiu para incorporar nas propostas de minutas de decreto e documentos correlatos referentes ao Fundo Amazônia as orientações recebidas do MMA e dos doadores. No entanto, o suporte técnico provido pelo BNDES teve início somente após a extinção do CTFA e do COFA e a paralisação do Fundo Amazônia para o apoio a novos projetos.

De qualquer modo, o Banco informou que o referido suporte não adentrou no conteúdo dos documentos relacionados ao Fundo Amazônia, dada a inexistência de qualquer estudo interno que pudesse subsidiar encaminhamentos desta natureza. Em resposta encaminhada à CGU, o BNDES informou que o MMA não solicitou qualquer tipo de estudo com proposições de aperfeiçoamento com base na sua experiência de operacionalização do Fundo.

Além disso, também não há registros de envolvimento de outras pastas ministeriais, que faziam parte do Comitê Orientador, em discussões relacionadas às melhores alternativas para corrigir eventuais problemas na governança do Fundo.

Cabe registrar que, segundo informado pelo CNAL, depois de receber minutas de documentos que haviam sido apresentados aos países doadores até fevereiro de 2020, o CNAL não realizou reuniões com o MMA para tratar do Fundo Amazônia, o qual não teve também qualquer participação nas conversas e reuniões realizadas pela Vice-presidência da República com representantes daqueles países. Por outro lado, o Conselho informou que recebeu amplo e permanente suporte da equipe do BNDES responsável pela administração do Fundo Amazônia no entendimento da arquitetura que rege as atividades do FA. O BNDES, porém, não participou de reuniões mantidas entre os servidores da Vice-Presidência da República e representantes de países doadores.

Em face do exposto, conclui-se que os princípios da participação social, da transparência e a *accountability* não foram atendidos, até o presente momento, no âmbito do processo decisório quanto à extinção da estrutura de governança do Fundo Amazônia e nas propostas apresentadas aos doadores internacionais para o seu reestabelecimento. Os exames também

indicam a ausência de comunicação e participação dos órgãos públicos que integravam o COFA nos processos decisórios sobre o Fundo Amazônia após a extinção do Comitê.

RECOMENDAÇÕES

1. Ao MMA, realizar estudos técnicos a respeito das melhorias a serem efetivadas no Fundo Amazônia, em colaboração com o BNDES e o Conselho Nacional da Amazônia Legal, para elaboração de uma proposta fundamentada de reestruturação da governança do Fundo Amazônia. Nesse processo:

1.1. Constituir grupo de trabalho ou outro espaço de interlocução que permita aos antigos setores representados no COFA terem conhecimento e opinarem sobre os estudos e as análises técnicas elaborados no intuito de propor o reestabelecimento das estruturas de governança do Fundo Amazônia;

1.2. Atualizar o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa como referência para a operacionalização do Fundo Amazônia;

1.3. Propor os ajustes necessários para a adequação do Documento de Projeto e do quadro lógico do Fundo Amazônia, além do art. 2º do Decreto nº 6.527/2008, a fim de que reflitam o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa a partir dos eventuais aprimoramentos realizados em razão do item 1.2 dessa recomendação.

CONCLUSÃO

O Ministério do Meio Ambiente optou por manter a extinção dos Comitês (COFA e CTFA) essenciais à governança do Fundo Amazônia, ainda que o art. 7º do Decreto nº 9.759/2019 tenha possibilitado, nos 47 dias após a edição da norma, o envio de proposta de recriação, sem quebra de continuidade de seus trabalhos. A decisão adotada pelo Ministério descumpriu as boas práticas da governança pública gerando impactos negativos para as políticas ambientais.

O trabalho verificou que o Ministério não dispôs de motivação suficiente e coerente para sua decisão. Dentro desse período oportunizado pelo Decreto, não foram registradas reuniões com os doadores do Fundo e apresentação de propostas que demonstrassem o empenho ministerial no restabelecimento da estrutura de governança do Fundo Amazônia. Os trabalhos de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas da União e pelo governo da Noruega, e sobretudo, o levantamento técnico realizado pelo MMA, com informações não acuradas e inconclusivas, não se sustentam como fundamento para a tomada de decisão, visto que não são proporcionais aos riscos envolvidos.

Identifica-se como causa a ausência de estudos técnicos e de planejamento adequados, com análise das alternativas mais apropriadas para a solução de eventuais problemas na governança do Fundo, como por exemplo, discutir e deliberar mudanças por meio do próprio Comitê Orientador. Além disso, não foram considerados os riscos estratégicos, operacionais e financeiros que impactam a operacionalização do Fundo Amazônia e as políticas ambientais associadas.

Com a manutenção da extinção da estrutura de governança, foram verificadas as seguintes consequências e riscos relacionados:

- A suspensão da autorização de novos projetos. Na data em que o COFA foi extinto, a carteira de projetos em fase de análise, protocolados no BNDES para apoio no âmbito do Fundo Amazônia, compreendia 54 operações, num montante de **R\$ 2,2 bilhões** de recursos solicitados;
- A possibilidade de os doadores solicitarem a devolução dos recursos não comprometidos em projetos, que totalizam **R\$3,2 bilhões** (posição em 31.12.2021);
- A inviabilização de captação de novas doações ao Fundo Amazônia;
- Impactos na implementação da Estratégia Nacional do REDD+, da Política Nacional sobre Mudança do Clima e das políticas de combate ao desmatamento.

Além disso, observou-se que o processo de mudanças na estrutura de governança do Fundo Amazônia, desde a manutenção da extinção dos Comitês até a apresentação de propostas aos doadores sobre uma nova configuração do Fundo, foi realizado integralmente distante do debate público, sem assegurar mecanismos de participação dos atores sociais envolvidos nesse processo decisório, ferindo os princípios da participação social, da transparência e *accountability*.

O afastamento das diferentes partes interessadas impediu que o MMA colhesse informações relevantes que não estão ao seu alcance quando atua de forma isolada, o que pode levar à apresentação de propostas não condizentes com a realidade da região amazônica.

Os exames também indicaram a ausência de comunicação e participação dos órgãos públicos que integravam o COFA nos processos decisórios sobre o Fundo Amazônia após a extinção do Comitê, visto que não foi identificado o envolvimento das demais pastas ministeriais que integravam aquela instância.

Por fim, cabe salientar que as boas práticas de governança devem servir de guia para administração pública atingir seus objetivos estratégicos e direcionar suas ações de forma alinhada ao interesse público. Nesse sentido, em que pese a discricionariedade do MMA na definição das políticas que gerencia, suas ações e decisões devem estar pautadas em fundamentos e em estudos alinhados com os ditames constitucionais e com as boas práticas de governança pública, para que seja possível atuar de maneira cada vez mais eficaz, eficiente e efetiva.

Com a finalidade de corrigir as falhas identificadas, foi proposta recomendação para que o MMA atue no sentido de propor o restabelecimento da governança do Fundo Amazônia, com a realização de estudos técnicos das melhorias a serem efetivadas e com espaço de interlocução para os antigos setores representados no COFA, em colaboração com o BNDES e o Conselho Nacional da Amazônia Legal, de forma a se construir uma proposta de reestruturação da governança do Fundo fundamentada e que conte com mais legitimidade.

Com isso, se espera que a recomendação proposta auxilie o governo brasileiro a chegar a um entendimento comum com os doadores internacionais para o restabelecimento do Fundo Amazônia, assim como que o Ministério do Meio Ambiente volte, de forma integral, a contar com o Fundo Amazônia como instrumento financeiro para o alcance dos objetivos de suas principais políticas públicas e para o cumprimento dos acordos internacionais sobre meio ambiente firmados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Ofício nº 2840/2022/MMA, de 26.05.2022, o Ministério do Meio Ambiente encaminhou manifestação quanto ao Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado no dia 05.04.2022. A manifestação sugeriu mudanças de redação do relatório, apresentando justificativas que foram resumidas abaixo.

Algumas solicitações realizadas pelo Ministério de alteração da redação foram acatadas e incorporadas ao Relatório Final de Auditoria. Especificamente quanto às recomendações, o Ministério se manifestou apenas sobre o item 1.2, sendo que sua sugestão de redação foi acatada.

No entanto, devido à ausência de evidências e de justificativas suficientes na manifestação apresentada pelo Ministério, não houve alteração do entendimento da CGU a respeito dos achados de auditoria.

Achado nº 1. Não recriação das estruturas de governança do Fundo Amazônia pelo Ministério do Meio Ambiente, sem planejamento e fundamentação técnica, colocou em risco sua continuidade e os resultados das políticas ambientais associadas.

Manifestação da unidade auditada

Em síntese, o MMA argumenta que não poderia ter apresentado proposta de recriação ou modificação dos referidos comitês sem a anuência dos doadores, em razão do disposto no Memorando de Entendimento e no Acordo de Doação firmados entre o Ministério das Relações Exteriores da Noruega e o BNDES. Nesse sentido, informa que a ausência de um consenso sobre a estrutura de governança do Fundo entre o Ministério e os doadores impossibilitou o encaminhamento da proposta de decreto de recriação dos colegiados do Fundo Amazônia no exíguo prazo fixado no Decreto nº 9.759/2019.

Ademais, defendeu que a justificativa apresentada para se propor a recriação dos colegiados sob uma nova governança estaria devidamente amparada: na auditoria realizada pelo Escritório do Auditor Geral de Investigação da Noruega, que teria apontado a necessidade de mudança na estrutura organizacional do fundo; e na auditoria realizada no Fundo Amazônia pelo Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 2147/2018-Plenário), que teria identificado diversas falhas no acompanhamento da execução dos contratos e deficiências na execução física, nada obstante a conclusão se referir a uma “satisfatória execução”.

Além disso, o MMA afirma que as alterações de estruturas governamentais podem ser propostas pelo Poder Executivo, dentro de um juízo de discricionariedade, conforme entendimento do STF. No caso em análise, essa iniciativa de propositura de recriação das

estruturas de governança do Fundo Amazônia não foi afastada do Poder Executivo Federal, mas para a sua concretização era necessário o consenso entre as partes envolvidas.

Por fim, o Ministério afirma que os documentos levantados pela equipe de auditoria não podem servir de lastro para dizer que o MMA não se esforçou em buscar o consenso com os doadores, pois o prazo exíguo do Decreto nº 9.759/2019 era incompatível com a complexidade que envolve a discussão sobre a alteração de governança do Fundo Amazônia. Esse prazo não poderia ser aplicado de forma isolada a este caso, pois não caberia ao MMA encaminhar uma proposta à Casa Civil sem a anuência expressa dos representantes dos Governos da Noruega e da Alemanha. Além disso, a reunião realizada no dia 05.06.2019 decorreu de um acerto prévio de agendas entre as altas autoridades envolvidas, que abrangia evidentemente período anterior ao citado dia.

Análise da equipe de auditoria

Conforme já exposto no relatório, a CGU reconhece os entraves jurídicos para a modificação da estrutura de governança do Fundo Amazônia em virtude da vinculação dessa estrutura aos acordos firmados com os países doadores do Fundo. No entanto, a opção consignada no Relatório e constatada pela CGU era aquela alternativa disponível ao Ministério para recriar os referidos Comitês no mesmo modelo que estava vigente no momento da publicação do Decreto nº 9.759/2019, sem prejuízo da continuidade dos trabalhos, conforme previsto na norma.

A partir da identificação dos riscos estratégicos, operacionais e financeiros associados à extinção do COFA e do CTFA, e, justamente, em decorrência das dificuldades para promover modificações da governança do FA que demandariam tempo e um processo de discussão para se chegar a um consenso entre os atores, o Ministério poderia ter optado por recriar os Comitês sem alterações na sua governança, para posteriormente iniciar o processo de discussão sobre mudanças desejadas. Ao contrário, o Ministério optou por manter a extinção, sem apresentar qualquer proposta à Casa Civil, mesmo conhecendo os riscos apontados pelo BNDES.

Frise-se que para manter a estrutura de governança até então vigente, não havia a necessidade de buscar consenso com os doadores, visto que não configurava qualquer alteração no modelo existente, com o qual os doadores já haviam manifestado concordância.

Cabe esclarecer que toda proposição, reformulação ou aperfeiçoamento de uma política pública deve ser acompanhado de um diagnóstico do problema que se pretende combater, de modo a identificar de forma clara e transparente o problema com o uso de evidências suficientes para fundamentar a tomada de decisão. O gestor, formulador dessas políticas, deve identificar a natureza, a escala do problema que se quer resolver, os riscos associados, e realizar a análise das alternativas consideradas viáveis, incluindo a opção de não intervenção.

Explicitar objetivamente os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha, manter registros das análises, pareceres e deliberações são ações tanto relacionadas às boas práticas

constantes dos guias de governança pública e de formulação e avaliação de políticas públicas do governo federal quanto são diretrizes que fazem parte do arcabouço legal e constitucional ao qual os gestores públicos estão submetidos.

Posto isso, a CGU concorda que as decisões administrativas decorrem do juízo discricionário do gestor, o que não o isenta da devida motivação, fundamentação e *accountability*. A partir dos documentos disponibilizados pelo MMA, pelo BNDES e pelo CNAL, assim como das informações prestadas à equipe de auditoria, o MMA não apresentou, de forma objetiva, o problema, ou seja, o argumento-base para promover modificações na estrutura de governança do Fundo Amazônia. Tampouco demonstrou que a opção por não recriar as instâncias de governança no formato até então existente possuía uma fundamentação técnica, baseada em evidências, tomada a partir de uma análise quanto aos riscos envolvidos.

Com relação às justificativas sobre negociações em curso e prazo exíguo para propor recriação, é importante frisar que não foram enviadas evidências que suportem a afirmação de que o MMA estava negociando a recriação da estrutura de governança do FA até a data limite prevista no art. 7º do Decreto nº 9.759/2019. Sobre o alegado prazo exíguo, conforme mencionado anteriormente, destaca-se que foi possível identificar que no mesmo prazo diversas Pastas Ministeriais encaminharam 129 exposições de motivos neste período à Casa Civil da Presidência da República, o que resultou na publicação de 61 atos de recriação de colegiados.

Achado nº 2. Discussão das mudanças do Fundo Amazônia distante do debate público e das partes interessadas (setor público e sociedade civil)

Manifestação da unidade auditada

Com relação a esse Achado, o MMA salienta que existem dois momentos: a discussão da mudança de estrutura, que deve decorrer de consenso com os doadores internacionais, e as discussões dentro das instâncias de governança. Diante disso, afirma que em momento algum cogitou-se retirar a participação da sociedade civil da governança do FA. Ademais, indica que considera que a proposta de alteração da governança apresentada aos doadores era adequada para sanar as fragilidades detectadas.

Análise da equipe de auditoria

O Ministério não apresentou argumentos ou evidências capazes de alterarem esse Achado da auditoria. A CGU entende que, independentemente do momento, as propostas para mudanças na estrutura de Governança a serem apresentadas aos doadores deveriam ser baseadas nas discussões entre os diversos atores, inclusive sociais, relacionados com o Fundo Amazônia, conforme as boas práticas de governança pública citadas como critérios de auditoria no Achado 2.