

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 032.255/2023-3 [Apenso: TC 006.925/2024-3].

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Interessadas: Secretaria Nacional de Mudança do Clima; Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE A GOVERNANÇA PARA ENFRENTAMENTO DA CRISE CLIMÁTICA. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (PNMC). ARTICULAÇÃO INSUFICIENTE COM ENTES SUBNACIONAIS E SOCIEDADE CIVIL. BAIXA TRANSPARÊNCIA DO GASTO CLIMÁTICO NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU) E DOS FUNDOS CLIMÁTICOS MULTILATERAIS. IMPLEMENTAÇÃO INCIPIENTE DE PLANOS CLIMÁTICOS. DESATUALIZAÇÃO DA PNMC. RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO DA GOVERNANÇA E GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução produzida pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (peça 113), que contou com parecer favorável da chefia imediata (peça 114), que fez apenas acréscimos aos órgãos destinatários das comunicações. O relatório de auditoria também contou com a anuência do auditor-chefe da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (peça 115). A peça segue transcrita a seguir:

1 INTRODUÇÃO

1.1 Identificação do objeto de auditoria

1. A agenda climática é extremamente transversal. Todos os setores econômicos são, em maior ou menor escala, emissores de gases de efeito estufa (GEE). Portanto, todos contribuem para o aquecimento global. Por outro lado, todos os setores da sociedade sofrem os efeitos das mudanças climáticas. Alguns são mais vulneráveis e estão expostos a riscos maiores, mas todos, em alguma medida, são afetados e precisam se adaptar a um clima mais imprevisível, sujeito a eventos extremos mais intensos e mais frequentes (veja seção 2.1 deste relatório).

2. Assim, o tema perpassa – ou deveria perpassar – todas as pastas ministeriais do Poder Executivo. Isso demanda a construção de arranjos institucionais eficientes, por meio dos quais seja possível formular, implementar e avaliar diferentes políticas públicas, para que elas sejam coerentes entre si e possam preparar o país para enfrentar o enorme desafio representado pela crise

climática global. Isso envolve atuação do centro de governo, além de esforços de coordenação e articulação entre órgãos e entidades federais, e entre as três esferas de governo e atores do setor privado, terceiro setor e academia. Envolve, também, a mobilização e a gestão de grande soma de recursos financeiros oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e de fundos internacionais.

3. Nesse contexto, o objeto avaliado na presente auditoria é a governança instituída em âmbito federal para o enfrentamento da crise climática, bem como os mecanismos de gestão dos recursos financeiros destinados ao tema.

1.2 Antecedentes e processos conexos

4. Nos últimos anos, o tema mudanças climáticas foi direta ou indiretamente abordado em diversos trabalhos do TCU, como, por exemplo:

Quadro 1 - Fiscalizações anteriores em temas correlatos

Processo	Tema da fiscalização	Acórdãos
TC 026.098/2006-0	Auditoria sobre o impacto dos leilões de energia nova nas fontes de energia no Plano Decenal de Expansão do Setor Elétrico	2.164/2008-P
TC 026.099/2008-3	Auditoria sobre a atuação do Governo Federal para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa para a região de florestas da Amazônia Legal	2.293/2009-P
TC 026.158/2008-6	Auditoria sobre as ações do Governo Federal destinadas às zonas costeiras, frente à ameaça de elevação do nível dos oceanos em um cenário de mudanças climáticas	2.354/2009-P
TC 026.061/2008-6	Auditoria sobre segurança hídrica do Semiárido brasileiro, levando em conta os cenários desenhados para as mudanças climáticas	2.462/2009-P
TC 026.133/2008-7	Auditoria sobre a atuação do Governo Federal para adaptar a agropecuária aos cenários de mudanças climáticas	2.513/2009-P
TC 028.459/2010-5	Levantamento de auditoria nos órgãos atuantes na prevenção e combate às queimadas e incêndios florestais	2.516/2011-P
TC 034.633/2011-1	Auditoria sobre o processo de internalização nas políticas públicas nacionais dos objetivos e compromissos assumidos pelo País em decorrência da Conferência Rio-92	1.404/2012-P
TC 034.496/2012-2	Auditoria sobre as ações governamentais relacionadas à gestão das unidades de conservação localizadas no bioma Amazônia	3.101/2013-P
TC 006.762/2014-0	Auditoria sobre as ações governamentais relacionadas à gestão das unidades de conservação nos biomas brasileiros (exceto no bioma Amazônia)	1.206/2015-P
TC 012.001/2014-7	Levantamento de auditoria sobre a Função Gestão Ambiental	557/2015-P
TC 023.646/2018-7	Auditoria sobre a gestão das unidades de conservação federais	1.383/2021-P
TC 038.045/2019-2	Auditoria sobre as ações do Governo Federal voltadas para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia Legal	1.758/2021-P
TC 041.321/2021-9	Auditoria sobre as ações do Governo Federal para atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos	389/2023-P

Fonte: TCU

5. Atualmente, além da presente fiscalização, o Tribunal está realizando os seguintes trabalhos com temas correlatos:

Quadro 2 - Fiscalizações em andamento sobre mudanças climáticas

Processo	Auditoria	Objetivo
TC 020.606/2023-0	Auditoria Operacional Sobre as Políticas Para a Transição Energética	Avaliar o nível de maturidade das políticas públicas e iniciativas governamentais para a transição energética considerando suas diferentes dimensões e a coerência entre o conjunto de intervenções governamentais.
TC 033.495/2023-8	Auditoria nas Ações de Adaptação às Mudanças Climáticas e Mitigação de Gases de Efeito Estufa na Agropecuária	Avaliar o planejamento, implementação e monitoramento das ações e atividades de adaptação às mudanças climáticas e de mitigação da emissão de gases de efeito estufa na agropecuária, no âmbito do Plano ABC+ e do Plano Nacional de Adaptação, até 2023, de acordo com a Política Nacional sobre Mudança do Clima e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil junto a UNFCCC, na busca de manutenção e ampliação da produtividade do setor frente às mudanças climáticas
TC 005.402/2024-7	Auditoria Operacional Para Avaliar o Plano de Recuperação de Reservatórios de Regularização de Usinas Hidrelétricas do Brasil	Avaliar a política pública de Recuperação dos Reservatórios de Regularização de Usinas Hidrelétricas do País como instrumento para adaptação às mudanças climáticas frente aos conflitos entre a geração hidroelétrica e usos múltiplos das águas, quanto aos aspectos de economicidade, efetividade e inclusão social.
TC 006.390/2024-2	Auditoria Cooperativa Internacional Sobre Adaptações às Mudanças Climáticas com Ênfase na Redução de Riscos de Desastres	Verificar a integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), notadamente com o objetivo de conhecer e avaliar a eficácia das medidas de adaptação às mudanças climáticas para reduzir o risco de desastres adotadas no âmbito da PNPDEC a partir de 2015, e, porventura, contribuir para o cumprimento de compromissos relacionados à redução do risco de desastres assumidos internacionalmente pelo Brasil (Marco de Sendai, Acordo de Paris e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS).
-	ClimateScanner	Avaliar em nível global, mediante iniciativa coordenada junto às instituições superiores de controle de mais de cem países, as ações governamentais de enfrentamento das mudanças climáticas nas áreas de financiamento, governança e políticas públicas.

Fonte: TCU

6. A presente auditoria foi autorizada por meio do Acórdão 1.692/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, expedido no processo administrativo TC 021.701/2023-7, nos termos propostos pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).

1.3 Objetivo e escopo da auditoria

7. O objetivo da presente auditoria é avaliar a governança instituída em âmbito federal para enfrentamento da crise climática, bem como os mecanismos de gestão dos recursos financeiros destinados ao tema.

8. Faz parte do escopo do trabalho a avaliação do arranjo institucional da administração pública federal afeito à temática, bem como da atuação do centro de governo e dos mecanismos de gestão dos recursos orçamentários e de recursos oriundos de financiamento internacional destinados ao enfrentamento da crise climática no país.

9. Contudo, a auditoria não busca analisar a eficiência, eficácia ou efetividade da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), tampouco de políticas setoriais. Como visto na seção 1.2, outros trabalhos do TCU já efetuaram ou estão efetuando avaliações dessa natureza. Ademais, como aponta a seção 3.1 deste relatório, os principais instrumentos de planejamento da PNMC encontram-se em elaboração, o que dificultaria a realização de exames detalhados acerca da execução da política nacional.

10. Da mesma forma, não faz parte do escopo do presente trabalho a análise da atuação de entes subnacionais e da aplicação de recursos privados, por não se tratar de competência deste Tribunal. De todo modo, é interessante observar que o Centro Brasil no Clima (CBC) fez avaliação recente quanto às políticas públicas estaduais de mudança do clima e seus instrumentos. O relatório do CBC apresenta um diagnóstico para cada uma das 27 unidades da federação, incluindo dados sobre o marco legal e os planos estaduais de mudanças climáticas; status dos fóruns e conselhos gestores; metas e inventário de emissões de GEE; e sistemas de monitoramento climático e alerta de desastres naturais (Westin, 2023, p. 42-57).

11. Quanto aos recursos financeiros destinados a projetos direta ou indiretamente relacionados à questão climática, cumpre destacar que o Fundo Amazônia foi objeto de trabalhos anteriores deste Tribunal (Acórdãos 1.107/2023 e 2.147/2018, ambos do Plenário). Já o Fundo Clima é objeto de fiscalização conduzida atualmente pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU). Por essa razão, os dois fundos não foram incluídos no escopo dos presentes trabalhos.

12. Por fim, não faz parte do escopo da auditoria o exame da atuação do governo federal em fóruns internacionais de negociação para enfrentamento da crise climática.

1.4 Critérios

13. Os critérios adotados na fiscalização são leis e regulamentos que abordam aspectos tratados no trabalho, além de princípios que norteiam a atuação da Administração Pública. Utilizaram-se, ainda, documentos que consolidam boas práticas de gestão, tais como referenciais de governança do TCU (TCU, 2014 e 2016), além de documentos do Banco Mundial (Banco Mundial, 2020) e da OCDE (OCDE, 2021) relacionados à avaliação da legislação climática e ao orçamento verde.

1.5 Metodologia

14. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010) e com os princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional.

15. Na fase de planejamento, a equipe de auditoria revisou trabalhos anteriores do TCU que tratam do tema mudanças climáticas, além da legislação vigente e de documentos técnicos e artigos científicos. De forma concomitante, a equipe avaliou os resultados preliminares do teste piloto do projeto ClimateScanner.

16. O ClimateScanner é uma iniciativa em que Instituições Superiores de Controle (ISC) ao redor do mundo promoverão uma avaliação global das ações governamentais relacionadas à mudança do clima. O projeto é coordenado pelo TCU com o apoio de um grupo executivo formado por dezoito ISCs no âmbito da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle

(Intosai, na sigla em inglês). Ao final, espera-se que a ferramenta seja aplicada em mais de cem países, permitindo a elaboração de um panorama global em três eixos de avaliação: financiamento, governança e políticas públicas de adaptação e mitigação. Em 2023, ocorreu o teste piloto do projeto ClimateScanner em alguns países, inclusive o Brasil. Os resultados preliminares para o país demonstraram possíveis fragilidades na atuação do governo federal, que ajudaram na definição do escopo da presente auditoria.

17. Concluídas as avaliações iniciais, a equipe realizou entrevistas com gestores da Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC/MMA) e com especialistas no tema. Em seguida, aplicou as técnicas de diagnóstico Análise SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, na sigla em inglês) e Diagrama de Verificação de Riscos (DVR). A aplicação dessas técnicas ocorreu em duas sessões presenciais no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, contando com a participação dos gestores do órgão.

18. Após a elaboração da matriz de planejamento preliminar, realizaram-se dois painéis de referência. O primeiro, interno, teve a participação de auditores e gestores da AudUrbana, AudElétrica, AudPetróleo e AudAgroAmbiental, que integram equipes de fiscalização em outros trabalhos relacionados ao tema mudanças climáticas. No segundo, a equipe apresentou o planejamento do trabalho a especialistas externos. As contribuições recebidas em ambos os painéis motivaram ajustes no planejamento da auditoria, que foi, em seguida, apresentado aos gestores do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

19. Durante a fase de execução, a equipe aplicou os procedimentos de auditoria previstos na matriz de planejamento, que incluem revisão documental, diligências junto a órgãos e entidades da administração pública federal, pesquisa mediante questionário eletrônico e entrevistas com gestores públicos, representantes do setor privado e terceiro setor, pesquisadores e especialistas no tema.

20. As conclusões preliminares do trabalho foram objeto de um terceiro painel de referência, com a participação de especialistas independentes e representantes da academia, de organizações do terceiro setor, do Sistema de Controle Interno e das consultorias legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de gerentes e auditores do Tribunal de Contas da União. Por fim, a equipe realizou reuniões com gestores da Casa Civil da Presidência da República e dos Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Fazenda (MF) para apresentar a eles as conclusões do trabalho.

21. As contribuições recebidas em todas essas etapas forneceram elementos para a redação final do presente relatório de auditoria.

22. Ao final dos trabalhos, o relatório preliminar de auditoria foi encaminhado aos Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Fazenda (MF), ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e à Casa Civil da Presidência da República, dando-lhes oportunidade para apresentação de comentários sobre as propostas de deliberação a eles destinadas. As manifestações dos órgãos consultados constam das peças 95, 96 e 99-109. O Apêndice 1 apresenta a análise detalhada dos comentários dos gestores.

1.6 Dificuldades/limitações

23. Um aspecto que impactou a auditoria foi o fato de o arranjo institucional do governo federal para enfrentamento da crise climática estar em plena construção – ou reconstrução – durante a execução dos trabalhos. Como será visto nas seções 2.3 e 3.1 deste relatório, desde janeiro de 2023, a estrutura de governança climática nacional vem sofrendo alterações. Após a conclusão da fase de execução da auditoria, novos normativos foram publicados, como o Decreto 12.040, de 5/6/2024, que atualizou a estrutura do CIM, modificando elementos que foram analisados pela equipe de auditoria. Além disso, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), principal instrumento de planejamento da PNMC, está em elaboração. Assim, em muitos casos não é possível avaliar resultados concretos da atuação governamental recente, mas apenas apontar indicativos com base na comparação da situação encontrada hoje com critérios estabelecidos em referenciais de governança pública e boas práticas internacionais.

2. VISÃO GERAL

2.1 As mudanças climáticas

24. Maio de 2024 foi o décimo segundo mês consecutivo de recordes de calor. Nesse mês, a temperatura global média alcançou 1,52° C acima dos níveis pré-industriais, entre 1850 e 1900. Considerando a média dos últimos doze meses, o aumento de temperatura é de 1,63° C (C3S, 2024).

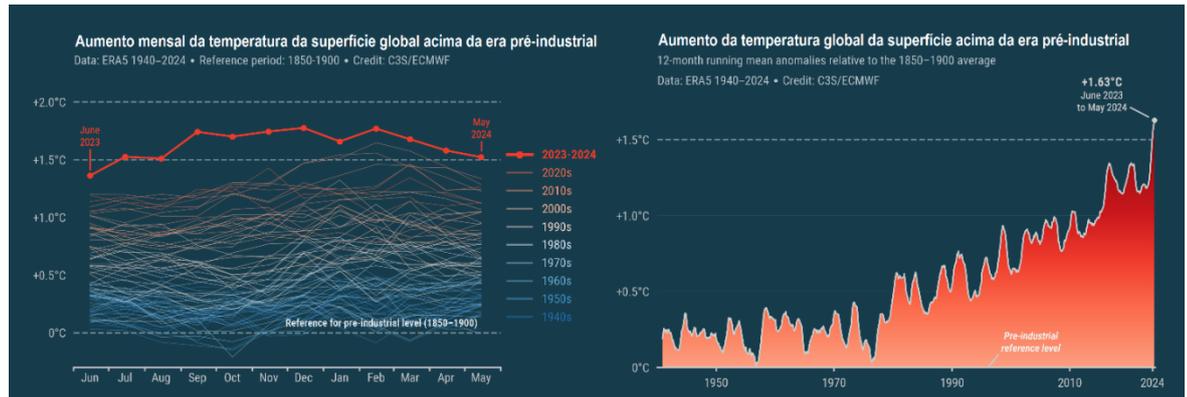


Figura 1 - Aumento da temperatura média global

Fonte: Copernicus Climate Change Service (C3S, 2024)

25. A tendência de temperaturas elevadas deve se manter nos próximos anos. Relatório da Organização Meteorológica Mundial anuncia que existe uma chance de 80% de que a temperatura média global anual também ultrapasse 1,5°C acima dos níveis pré-industriais em pelo menos um dos próximos cinco anos (WMO, 2024c). O documento esclarece que um aquecimento temporário em um período de doze meses não equivale a uma violação permanente da meta de redução de 1,5° C do Acordo de Paris. O limite estabelecido no acordo global refere-se a um aquecimento de longo prazo, medido em um período de vinte anos. De todo modo, essa temperatura deve ser excedida com frequência crescente à medida que as médias globais se aproximam do limiar de longo prazo (WMO, 2024c). De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), o limiar de 1,5 °C deve ser alcançado entre 2030 e 2052 (IPCC, 2018).

26. Na esteira dos recordes de aumento de temperatura, ocorrem eventos de extremos climáticos com intensidade e frequência cada vez maiores. Em 2023, registraram-se impactos em todos os continentes, com grandes inundações, calor extremo e secas. No Canadá, na Europa e no Havaí, grandes incêndios florestais levaram à perda de vidas, à destruição de casas e à poluição atmosférica em grande escala. Inundações associadas às chuvas extremas do ciclone Daniel, no Mediterrâneo, afetaram a Grécia, a Bulgária, a Turquia e a Líbia, com perdas de vidas particularmente pesadas na Líbia. (WMO, 2024a). Otis foi o mais forte furacão já registrado na bacia oriental do Pacífico, causando dezenas de mortes e bilhões de dólares em prejuízo no México. Além disso, secas intensas, agravadas por ondas de calor, afetaram grande áreas na África, na Ásia e na América Latina. Vários países da região reportaram perdas no setor agrícola, que exacerbaram a insegurança alimentar em comunidades que dependem da agricultura para sua subsistência (WMO, 2024a e 2024b).

27. No Brasil, os anos recentes têm testemunhado uma sucessão de tragédias climáticas. Em 2011, fortes chuvas seguidas de deslizamentos de terra em sete municípios da Região Serrana do Rio de Janeiro provocaram 918 mortes. Cerca de 30 mil pessoas ficaram desabrigadas. Em 2022, mais de 1,5 milhão de pessoas foram afetadas no país por alagamentos, enxurradas e inundações. Ao mesmo tempo, cerca de sete milhões foram impactadas por secas e estiagens, sendo que aproximadamente metade delas vivem no Nordeste. Ainda no início de 2023, o litoral norte de São

Paulo registrou 683 mm de chuvas acumuladas em quinze horas, acarretando deslizamentos de terra que deixaram ao menos 65 mortos e mais de mil desabrigados. Ao longo do ano, a bacia do Rio Negro registrou seu nível mais baixo desde o início das observações, em 1902, e o estado do Rio Grande do Sul enfrentou quatro desastres climáticos em cidades às margens de rios, com cerca de 80 mortos e mais de 30 mil desabrigados (ANA, 2024; WMO, 2024b; Borges e Chapola, 2024).

28. Entre abril e maio de 2024, o Rio Grande do Sul voltou a ser palco de mais um evento climático extremo, com proporções ainda mais trágicas. De acordo com a Agência Marinha de Notícias, 463 dos 497 municípios gaúchos foram impactados pelo cenário de destruição causado pelas intensas chuvas e enchentes. Até 20/5, já haviam sido registrados 157 mortos, 88 desaparecidos, 806 feridos, quase 600 mil desalojados e mais de 2,3 milhões de pessoas afetadas (AMN, 2024).

29. A mudança do clima global em curso está associada ao aumento das emissões de gases de efeito estufa (GEEs) gerado por atividades humanas, como queima de combustíveis fósseis, atividades industriais, atividades agropecuárias, queimadas, desmatamento e degradação do lixo. A elevação da concentração de GEE na atmosfera leva ao aumento da temperatura média terrestre e à consequente intensificação da magnitude e frequência de eventos climáticos extremos, como grandes secas, temporais e furacões. Outros efeitos incluem perda de biodiversidade, derretimento de geleiras, elevação do nível dos mares, diminuição da produtividade agrícola, aumento no preço de alimentos e graves impactos sociais, econômicos e ambientais (IPCC, 2018 e 2022).

30. O enfrentamento das mudanças climáticas se dá por meio de ações de mitigação e de adaptação. Mitigação consiste nas iniciativas que visam reduzir a concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera, por meio da redução de suas emissões e do aumento de sumidouros, como as florestas, que absorvem mais carbono do que emitem. Assim, essas intervenções contribuem para minimizar o efeito provocado pelos GEE e reduzir o aquecimento global. Já a adaptação corresponde ao processo de ajuste aos efeitos das mudanças climáticas atualmente já verificados e àqueles esperados para o futuro. Trata-se de medidas que buscam aumentar a resiliência e reduzir riscos e vulnerabilidades de populações, infraestrutura e ecossistemas.

2.2 Governança Climática Internacional

31. As mudanças climáticas representam um desafio de escala global, exigindo, por isso, cooperação internacional para seu enfrentamento. A importância política do problema foi reconhecida mundialmente durante a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), que resultou na adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês).

32. A UNFCCC entrou em vigor em 1994. No Brasil, foi aprovada pelo Decreto Legislativo 1, de 3/2/1994, e promulgada por meio do Decreto 2.652/1998. O objetivo da UNFCCC está definido em seu art. 2º:

O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.

33. A UNFCCC não impõe obrigações legais aos países signatários para a redução das emissões de GEEs, nem estabelece metas ou prazos específicos para tal. Mas ela requer que os países participantes realizem reuniões periódicas, conhecidas como Conferência das Partes (COP).

34. Desde 1992, as COPs têm sido palco de negociações cruciais entre países, culminando em acordos significativos como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. O Protocolo de Quioto, firmado em 1997, operacionaliza a UNFCCC ao definir metas de redução de emissões para os países desenvolvidos e os que, à época, apresentavam economia em transição para o capitalismo, considerados os responsáveis históricos pela mudança do clima. No Brasil, a ratificação do

Protocolo ocorreu por meio do Decreto Legislativo 144, de 7/2/2002, sendo posteriormente promulgado pelo Decreto 5.445/2005.

35. No âmbito da UNFCCC, o mais importante tratado firmado até o momento é o Acordo de Paris. Aprovado em 2015, o tratado tem como objetivo limitar o aquecimento global em menos de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e, preferencialmente, abaixo de 1,5°C. Ele é o primeiro acordo global vinculante que reúne todas as nações para lutar contra as mudanças climáticas e se adaptar aos seus efeitos. Os países signatários devem apresentar suas contribuições nacionalmente determinadas (NDCs), que são metas individuais de redução da emissão dos GEEs. As metas são mandatórias, porém definidas de forma voluntária por cada país.

36. O Brasil é signatário do Acordo de Paris, tendo o aprovado pelo Decreto Legislativo 140, de 16/8/2016, e promulgado por meio do Decreto 9.073/2017. Em relação à sua NDC, o país comprometeu-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 48,4% até 2025 e em 53,1% até 2030, em comparação com os níveis de emissões de 2005 (peça 45, p. 1).

2.3 Governança Climática Nacional

37. A participação em fóruns globais e a incorporação no ordenamento jurídico nacional dos compromissos internacionais assumidos pelo país motivou a criação de uma estrutura de governança para tratar do tema.

38. A Comissão Interministerial sobre Alterações Climáticas (CIAC), criada pelo Decreto 98.352/1989, foi o primeiro arranjo institucional a abordar a questão climática no âmbito da administração pública federal. Esse decreto reconhecia que a questão das alterações climáticas “exige detida apreciação de suas implicações políticas, sociais, econômicas, ambientais e tecnológicas”. A Comissão era presidida pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e integrada por autoridades de diferentes órgãos e entidades do governo federal. Sua atribuição era assessorar o Presidente da República no tema, preparando subsídios para a participação do Brasil em negociações internacionais e para as contribuições do país no âmbito das atividades do IPCC.

39. Os anos seguintes, entre 1990 e 2000, marcam o início da institucionalização da governança climática no país, caracterizada à época pela liderança do MRE e da Secretaria de Ciência e Tecnologia, que posteriormente se transformou no Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) (Andrade, 2023). Nesse período, as mudanças climáticas foram objeto de diferentes estruturas organizacionais que se sucederam na preparação do país para participação em conferências e acordos internacionais, como a Rio 92 e a UNFCCC (Decretos 99.221/1990 e 1.160/1994 e Decretos de 29/2/1997 e 7/7/1999). Essas estruturas eram formadas por representantes de diversos órgãos e entidades da administração pública federal, em um claro reconhecimento dos aspectos multisetoriais do tema.

40. A mais longa – e ainda existente – instância de governança climática nacional foi criada em junho de 2000. Trata-se do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), que é presidido pelo Presidente da República e integrado por representantes do setor público e da sociedade civil (veja seção 3.3.2 deste relatório). O Fórum tem o objetivo de conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima. Criado pelo Decreto 3.515/2000, é atualmente regulamentado pelo Decreto 9.082/2017.

41. A partir dos anos 2000, o tema passou a entrar no processo de formulação de políticas públicas brasileiras de forma mais perceptível. De acordo com Andrade (2023), esse movimento foi fortemente influenciado pelos avanços da governança global da área, como o Mapa do Caminho de Bali (2007) e os Acordos de Copenhague (2009) e de Paris (2015). Nessa fase, observou-se uma mudança da liderança da agenda climática do MCT para o MMA.

42. No Brasil, os anos entre 2007 e 2009 foram particularmente relevantes. Em 2007, o Decreto 6.263/2007 instituiu o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). O CIM era, então, integrado por representantes da Casa Civil, de quinze ministérios e do Núcleo de

Assuntos Estratégicos da Presidência da República. O Comitê contava com um Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEX), que teve participação significativa na elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), em 2008, e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei 12.187/2009 (veja seção 3.1.1 deste relatório).

43. O ano de 2007 também marcou a criação da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima), com a finalidade de atender às necessidades nacionais de conhecimento sobre mudanças do clima, incluindo a produção de informações para formulação de políticas públicas (Portaria MCT 728/2007). Pouco tempo depois, em 2009, foi instituído o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC), grupo científico inspirado no IPCC (Portaria Interministerial MCT/MMA 356/2009).

44. Em 2016, houve o lançamento do Plano Nacional de Adaptação (PNA), por meio da Portaria MMA 150/2016, que instituiu, também, o Grupo Técnico de Adaptação à Mudança do Clima (GT Adaptação), a quem competia orientar a implementação e a revisão do PNA.

45. Todavia, como aponta a seção 3.1.1 deste relatório, os anos seguintes marcam um período de paralisia e descontinuidade da estrutura de governança climática em âmbito federal. Importantes órgãos foram desconstituídos ou extintos, como o GT Adaptação, em 2018, o GEX e a Secretaria de Mudança do Clima e Florestas (SMCF) do MMA, em 2019.

46. A partir de 2023, o tema voltou a ganhar destaque na administração pública federal, com a criação da Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC) do MMA e a reformulação do CIM, que passou a ser integrado por 22 ministros de Estado e a contar com um Subcomitê-Executivo. Destacam-se, ainda, iniciativas em andamento que buscam atualizar a PNMC e seus planos e melhorar articulação do governo federal com entes subnacionais e com a sociedade civil (veja seções 3.1, 3.2 e 3.3).

47. Em âmbito federal, a atual estrutura de governança climática é formada pelos instrumentos institucionais da PNMC, previstos no art. 7º da Lei 12.187/2009, e pelos organismos estabelecidos em seus decretos regulamentadores vigentes.

Quadro 3 - Estrutura de governança climática vigente

Organização	Regulamentação	Finalidade Principal
Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM)	Decretos 11.550/2023 e 12.040/2024	Monitorar e promover a implementação das ações e das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo federal relativas à PNMC
Fórum Brasileiro de Mudança do Clima	Decreto 9.082/2017	Conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima
Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima)	Portaria MCTI 5.435/2021	Atender às necessidades nacionais de conhecimento sobre mudanças do clima, incluindo a produção de informações para formulação de políticas públicas
Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia	Decreto 6.065/2007	Promover a coordenação das atividades de meteorologia, climatologia e hidrologia, bem como sua articulação com as ações de governo nas áreas espacial, oceanográfica e de meio ambiente
Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC)	Decreto 11.349/2023	Promover políticas e ações climáticas que garantam a descarbonização da economia, o desenvolvimento socioeconômico sustentável, a transição justa e a resiliência aos impactos da mudança do clima.

Fonte: elaboração própria

48. Além da estrutura descrita no quadro acima, a reformulação da administração pública federal implementada a partir de janeiro de 2023 buscou incorporar a transversalidade da agenda climática. Levantamento realizado pelo Instituto Talanoa, em março de 2023, apontou que, dos 37 ministérios então existentes, dezesseis possuíam unidades específicas em seu quadro regimental com atribuições relacionadas à pauta climática (Talanoa, 2023).

2.4 Aspectos orçamentários

49. A agenda climática é extremamente transversal e o gasto público federal para financiar iniciativas de mitigação e adaptação está distribuído em diferentes ações do Orçamento Geral da União (OGU). A seção 3.4 deste relatório descreve os desafios e limitações para a identificação de dispêndios dessa natureza no OGU. De todo modo, é possível identificar as despesas relacionadas aos programas específicos de enfrentamento às mudanças climáticas previstos nos diversos planos plurianuais.

50. O primeiro Plano Plurianual (PPA) do governo federal a contar com um programa relativo ao tema foi o do período de 2000 a 2003 (peça 46). Trata-se do programa 0475 (Mudanças Climáticas), que previu gastos da ordem de R\$ 27 milhões, em valores atualizados pelo IPCA (referência: janeiro de 2024). A despeito de uma queda no PPA 2020-2023, o montante de recursos previstos nos programas relacionados à mudança do clima veio crescendo ao longo dos últimos anos, chegando a R\$ 45,7 bilhões no programa 1158 (Enfrentamento da Emergência Climática) do PPA 2024-2027 (Figura 2).

51. O aumento expressivo verificado no PPA mais recente é decorrente do incremento dos recursos reembolsáveis do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), com reforço de títulos verdes emitidos pelo Tesouro Nacional, destinados a projetos de descarbonização da economia (peça 41, p. 2).

52. De fato, desde 2012, a ação orçamentária de maior vulto entre as identificadas nos programas dos PPAs relacionados à mudança do clima é a 00J4 (Financiamento de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima). Essa ação corresponde justamente à parcela de recursos reembolsáveis do Fundo Clima. Trata-se de operações oficiais de crédito. Ou seja, empréstimos concedidos com recursos do Fundo Clima para financiar projetos de mitigação e adaptação.

53. Entre 2012 e 2023, os recursos alocados à ação 00J4 representaram entre 79% e 95% do total autorizado para os respectivos programas (Figura 3). No PPA atual, esse percentual é ainda maior. Para o ano de 2024, o orçamento autorizado na LOA para o programa 1158 é de R\$ 10,493 bilhões, dos quais R\$ 10,456 bilhões correspondem à ação 00J4 (99,7%).

54. A Figura 3 contempla os montantes autorizados nas leis orçamentárias (LOAs) para as ações orçamentárias dos programas relacionados à mudança do clima nos quatro anos de cada PPA até 2023, último período com execução orçamentária completa até o momento.

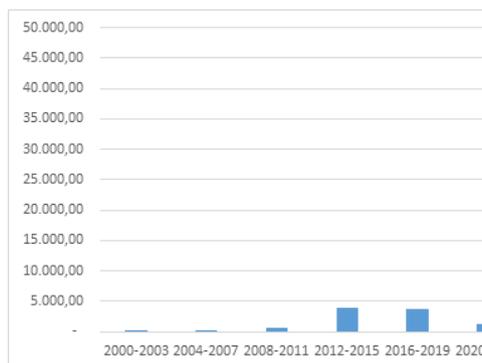


Figura 2 - Programas de Mudanças Climáticas nos PPAs (em R\$ milhões*)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP
 (*) Valores atualizados pelo IPCA (ref. jan/2024)

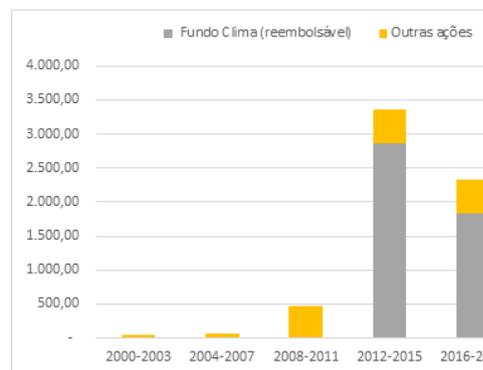


Figura 3 - Valores Autorizados na LOA (em R\$ milhões*)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP
 (*) Valores atualizados pelo IPCA (ref. jan/2024)

55. O detalhamento da execução orçamentária das ações dos programas de enfrentamento às mudanças climáticas nos PPAs entre os anos 2000 e 2023, excluídas as operações de crédito (ação 00J4), consta da Figura 4.

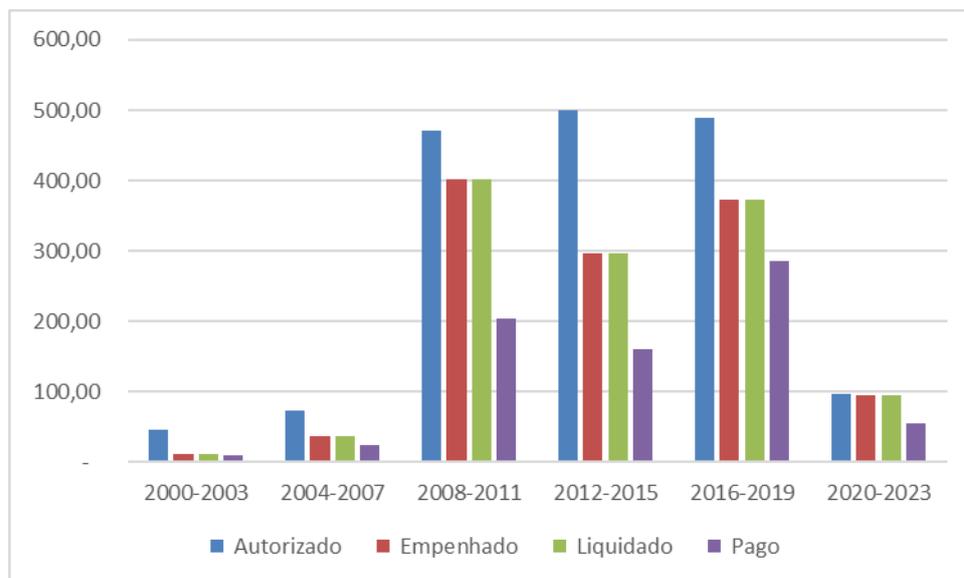


Figura 4 - Mudanças Climáticas nos PPAs entre 2000 e 2023 (em R\$ milhões*)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP

(*) Valores atualizados pelo IPCA (ref. jan/2024), excluídas as operações de crédito (ação 00J4)

56. O gráfico mostra uma queda significativa da execução orçamentária do Programa 1058 (Mudança do Clima) no PPA 2020-2023 quando comparada à dos programas correlatos nos três PPAs anteriores¹. De fato, os valores autorizados, empenhados, liquidados e pagos durante os

¹ Os programas considerados na análise foram: 0475 (Mudanças Climáticas), em 2000-2003; 1084 (Mudanças Climáticas e Meio Ambiente) e 0475 (Mudanças Climáticas Globais), em 2004-007; 0475 (Mudanças Climáticas Globais) e 1345 (Qualidade Ambiental), em 2008-2011; 2050 (Mudanças Climáticas), em 2012-2015; 2050 (Mudanças Climáticas), em 2016-2019; 1058 (Mudança do Clima) em 2020-2023. O PPA 2008-2011 incluiu as ações climáticas de responsabilidade

quatro anos de vigência daquele PPA foram entre 65% e 81% inferiores aos equivalentes nos três anteriores.

3. AVALIAÇÃO DO TCU

57. Este capítulo apresenta a avaliação da equipe de auditoria sobre a governança instituída pelo governo federal para enfrentamento da crise climática. A seção 3.1 traz uma perspectiva histórica da implementação dos instrumentos de planejamento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) desde a elaboração do seu primeiro plano, em 2008. A seção seguinte mostra que a política encontra-se desatualizada em relação aos compromissos internacionais recentemente assumidos pelo país. A seção 3.3 trata de falhas de articulação do governo federal junto a entes subnacionais e sociedade civil. Por fim, as seções 3.4 e 3.5 apontam limitações quanto à transparência, respectivamente, do gasto público climático no Orçamento Geral da União (OGU) e dos fundos climáticos multilaterais.

58. Além de leis e regulamentos que abordam aspectos tratados no trabalho, a avaliação baseou-se nos referenciais de governança do TCU (TCU, 2014 e 2016) e em documentos do Banco Mundial (Banco Mundial, 2020) e da OCDE (OCDE, 2021) que identificam boas práticas internacionais relacionadas ao tema em análise. Cada uma das seções subsequentes detalha os critérios de auditoria adotados em cada caso.

3.1 Descontinuidade e falhas de monitoramento dos planos da PNMC

59. A Lei 12.187/2009 definiu, em seu art. 6º, os instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Entre eles, configuram-se como instrumentos de planejamento o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima) e os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas. Além deles, o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), instituído pela Portaria MMA 150/2016, também pode ser elencado como um dos instrumentos de planejamento da política.

60. A seção 3.1.1 demonstra que os planos foram caracterizados por execução incipiente e acabaram sendo descontinuados ao longo do tempo. A seção seguinte trata das falhas de monitoramento e avaliação do Plano Clima e do PNA.

3.1.1 Descontinuidade dos instrumentos de planejamento

61. Uma política pública deve orientar-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas (TCU, 2014). Contudo, os principais instrumentos de planejamento da PNMC tiveram implementação incipiente e acabaram sendo descontinuados após o início de sua execução.

62. Quando promulgou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), o país assumiu o compromisso de formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais – e regionais – que incluam medidas para mitigar a mudança do clima e para permitir adaptação adequada a ela (art. 4º, item 1(b) do Anexo do Decreto 2.652/1998). Em nível nacional, os planos formulados para atender a esses objetivos foram o Plano Clima e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.

63. Fruto do trabalho do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e de seu Grupo-Executivo (GEx), o Plano Clima foi lançado em dezembro de 2008, antes mesmo da própria Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída um ano depois por meio da Lei 12.187/2009. Competia ao GEx, sob a orientação do CIM, implementar, monitorar e avaliar o Plano Clima (Decreto 6.263/2007, art. 3º c/c art. 1º, inciso I). Além disso, as revisões do Plano

do MCTI no Programa 0475 (Mudanças climáticas globais), e as de responsabilidade do MMA – como 20EX (Remuneração de Serviço do Agente Financeiro do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC), 20G4 (Fomento a Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima) e 7J86 (Mapeamento das Vulnerabilidades Urbanas em Face do Aquecimento Global e Efeito Estufa) – no Programa 1346 (Qualidade Ambiental).

Clima deveriam ocorrer previamente à elaboração dos Planos Plurianuais (Decreto 7.390/2010, art. 2º, § 1º e Decreto 9.578/2018, art. 3º, §1º). Ou seja, no máximo, a cada quatro anos.

64. No entanto, não há registro de que, após sua formulação, tenha havido a efetiva implementação do Plano Clima, tampouco que ele tenha sido monitorado ou revisado. O plano apresenta um conjunto de metas em diversas áreas, majoritariamente relacionadas à mitigação, a exemplo da redução do índice de desmatamento anual da Amazônia e o aumento da área de florestas plantadas. Algumas delas foram objeto de normatização posterior, como aquelas incluídas no art. 6º, § 1º, do Decreto 7.390/2010 e no art. 19, § 1º, do Decreto 9.578/2018. Contudo, não se identificaram relatórios de avaliação atestando ou não o cumprimento desses objetivos e metas.

65. A revisão do Plano Clima chegou a fazer parte da pauta das reuniões do GEx entre outubro de 2011 e março de 2014. O cronograma inicial previa que o plano seria atualizado até abril de 2012, a tempo de ser lançado na conferência Rio+20, em junho daquele ano (peças 54, p. 8, e 55, p. 3). Todavia, as atas das reuniões do GEx deixam claro que o cronograma foi adiado sucessivas vezes. Previu-se que o plano seria entregue em novembro de 2012 (peça 56, p. 2), depois em julho de 2013 (peças 57 e 58), outubro (peça 59) e dezembro daquele mesmo ano (peça 60).

66. Por fim, o GEx aprovou o texto final de atualização do Plano Clima em março de 2014. O documento foi encaminhado para a Casa Civil, porém memória de reunião de 17/12/2014 registra que talvez fosse necessário alterar o texto aprovado em função do lançamento do Plano Decenal de Energia 2020 (peça 61).

67. Depreende-se das atas de reuniões do GEx que o texto ficou na Casa Civil até pelo menos julho de 2015 aguardando manifestação dos membros do CIM, sem que tenha havido deliberação ou sua devolução para ajustes. Não há referências ao Plano Clima nas atas seguintes do GEx. Dessa forma, o plano não foi atualizado e, até hoje, sua única versão é aquela lançada em 2008. Como o plano deveria ter sido revisado antes da elaboração de cada Plano Plurianual, atualmente, quase dezesseis anos após o seu lançamento, o Plano Clima deveria estar em sua quarta ou quinta versão.

68. O sumário executivo do plano registra que, em suas próximas fases, deveriam ser incluídos os mecanismos de avaliação de desempenho. Seriam apresentados, então, ações e instrumentos complementares, incluindo pactos com os estados da federação destinados a garantir que os objetivos ali preconizados pudessem ser alcançados em sua plenitude. Por fim, o documento afirma que o Plano Clima é “um plano dinâmico, obra em progresso, a ser reavaliado constantemente para que possa ser implementado em consonância com os desejos e desígnios da sociedade brasileira.” (peça 62). Entretanto, não há registro de que o plano tenha sido implementado, tampouco de que tenha passado por qualquer processo de avaliação formal.

69. Situação semelhante ocorreu com o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA). Oito anos após o lançamento do Plano Clima, a Portaria MMA 150/2016 instituiu o PNA, que visava promover a gestão e redução do risco no país frente aos efeitos adversos associados à mudança do clima.

70. O PNA deveria ter ciclos de execução quadrienais. No último ano de cada ciclo, deveria ocorrer a revisão do plano, considerando os resultados de seu monitoramento e avaliação. Existia, ainda, possibilidade de revisão extraordinária antes do prazo previsto (peça 65, p. 40).

71. A Portaria MMA 150/2016 instituiu também o Grupo Técnico de Adaptação à Mudança do Clima (GT Adaptação), de caráter permanente e consultivo, com objetivo de promover a articulação entre órgãos e entidades – públicas e privadas. Competia ao grupo orientar a implementação e a revisão do PNA, além de monitorar e avaliar as ações previstas no plano.

72. Desde o lançamento do PNA, houve publicação de apenas dois relatórios de avaliação. O primeiro, em 2017, corresponde a um relatório simplificado de monitoramento e avaliação referente ao primeiro ano de implementação do plano. O documento informa a evolução das metas e diretrizes nacionais para adaptação e busca dimensionar os desafios existentes para o alcance dos

objetivos traçados. O expediente registra que o relatório seria atualizado anualmente, de modo a permitir a transparência e o acompanhamento sistemático da estratégia nacional de adaptação (peça 67, p. 6).

73. Ocorre que o GT Adaptação foi desconstituído em 2018. De acordo com o MMA:

Verifica-se que de 2018 em diante a política pública representada pelo Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima foi enfraquecida, sem uma estrutura de governança ativa e com a descontinuidade das atividades do Grupo de Trabalho de Adaptação e de seus Grupos de Trabalho Temáticos, responsáveis pelo acompanhamento e implementação da agenda. (peça 42, p. 17)

74. Memória da quarta reunião do GT, ocorrida em 30/1/2018, aponta que a revisão do PNA estava prevista para maio de 2019 (peça 69, p. 3). Porém, com a desconstituição do GT, isso não ocorreu.

75. A mesma ata de reunião registra que a “coordenação do plano afirmou que certos atrasos na implementação do PNA estão acontecendo porque os setores não estão tão comprometidos. Os próprios pontos focais dos ministérios têm dificuldade de avançar dentro do seu ministério de uma forma concreta na implementação”. Além disso, “apesar de possuir quase dois anos, o PNA ainda não possui um plano de implementação e isso dificulta a realização das metas” (peça 69, p. 3).

76. O segundo e último relatório de avaliação do PNA foi publicado em 2021. Esse documento apontou problemas como: dificuldades de implementação, descontinuidade de ações setoriais, falta de recursos financeiros e governança inadequada (peça 68, p. 80). Indicou, também, a necessidade de envolvimento do alto escalão do governo federal:

Como ponto a ser melhorado, foi apontado que a pauta da adaptação à mudança do clima precisa envolver os níveis mais estratégicos dos órgãos de governo, uma vez que, desde a elaboração do PNA, o tema ficou restrito ao nível técnico. Assim, foi sugerida a institucionalização do Plano, de maneira a assegurar a continuidade das ações e a facilitar o maior aporte de recursos financeiros e humanos para o fortalecimento da resiliência no país. A institucionalização também deve contribuir para o maior engajamento da alta direção das instituições envolvidas. (peça 68, p. 18)

77. O relatório trouxe lições aprendidas relacionadas ao estabelecimento de metas e respectivo monitoramento:

Foi também sugerida a proposição de metas concretas para a adaptação, atreladas a indicadores monitoráveis no prazo de vigência do plano, com um PNA mais enxuto e focado nas prioridades do país. Da mesma forma, visando à gestão efetiva do Plano, cabe estabelecer um sistema de acompanhamento da execução das atividades previstas, de forma que possam ser identificadas e adotadas eventuais medidas para assegurar o alcance das metas (peça 68, p. 78).

78. Ainda que o relatório tenha sido capaz de apontar problemas de implementação, a avaliação realizada foi superficial. O documento cita de forma genérica a quantidade de metas atingidas, sem, contudo, elencar quais delas foram de fato alcançadas. Tampouco constam informações sobre os resultados dos indicadores de desempenho previstos no PNA.

79. A título ilustrativo, cita-se uma incoerência detectada em relação à meta 2.2: “Sistema de monitoramento e avaliação (M&A) do PNA desenvolvido e implementado.” De acordo com o item 4.3 do PNA, essa meta, de reponsabilidade do MMA, deveria ser alcançada no horizonte de quatro anos a partir da publicação do plano (peça 65, p. 21 e 25). Apesar de o relatório de avaliação de 2021 não indicar nominalmente quais metas – ou respectivos indicadores – foram atingidas, o documento afirma que o “MMA, como coordenador da agenda de adaptação no país, atendeu às metas sob sua responsabilidade” (peça 68, p. 32).

80. Contudo, o GT Adaptação, que tinha competência de monitorar, avaliar e revisar o PNA, foi desconstituído em 2018, não tendo sido indicada nova instância responsável por essas atividades. Além disso, o plano não passou por monitoramento anual entre 2017 e 2020. Dessa

forma, não havia sistema de monitoramento e avaliação do PNA implementado, em contradição com o relatório, que alegava atendimento da totalidade de metas sob responsabilidade do MMA.

81. Registra-se que, de acordo com o item 5.3 do PNA, a proposta de monitoramento do plano deveria ter sido apresentada na vigência do seu primeiro ano de execução, indicando seu conteúdo, formato e periodicidade. Também os planos de implementação das metas pactuadas seriam elaborados pelos órgãos responsáveis ainda no seu primeiro ano de vigência, devendo conter os mecanismos para monitoramento e avaliação destas iniciativas (peça 65, p. 40). Não há, todavia, registro de que a proposta de monitoramento nem os planos de implementação tenham sido apresentados em qualquer momento.

82. Finalizado o primeiro ciclo de execução em 2020, o PNA não foi revisto. Não houve estabelecimento de novas metas, tampouco início de um novo ciclo de implementação.

83. Além do Plano Clima e do PNA, cabe mencionar também o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). A Lei 12.187/2009 incluiu o PPCDAm como um dos instrumentos de planejamento da política, juntamente com os planos dos demais biomas. Isso foi ratificado pelos Decretos 7.390/2010 e 9.578/2018, segundo os quais tais planos integram o Plano Clima. Porém, o PPCDAm é anterior à própria PNMC. Sua implementação iniciou-se em 2004, tendo sido um dos principais instrumentos para a redução do desmatamento na Amazônia entre os anos de 2004 e 2014.

84. Ocorre que o PPCDAm foi encerrado em 2020 e sucedido pelo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, que abrangia todos os biomas. Portanto, não era específico para a Amazônia. Além disso, fiscalização deste Tribunal constatou que o novo plano não apresentava diversos elementos fundamentais para sua operacionalização, como a delimitação de responsabilidades, arenas decisórias e arranjos institucionais; impacto orçamentário e financeiro; estratégia de confiança e suporte; monitoramento, avaliação e controle; metas e prazos quantificados (TC 038.045/2019-2).

85. Em 1/1/2023, o Decreto 11.367/2023 reestabeleceu o PPCDAm. De todo modo, esse instrumento, que integra o Plano Clima, também passou por um período de descontinuidade, entre os anos 2020 e 2022.

86. Diversos fatores podem ter contribuído para a descontinuidade dos instrumentos de planejamento da PNMC. Este relatório abordará dois deles: retrocessos na estrutura de governança climática e o baixo grau de institucionalização desses instrumentos.

87. Como visto na seção 2.3, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), em seu primeiro formato, instituído em 2007, contava com um Grupo Executivo (GEx). O grupo era integrado por representantes da Casa Civil, de sete ministérios e do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) (Decreto 6.263/2007, art. 4º). Entre suas competências, estavam a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Clima, sob orientação do CIM, além da elaboração de proposta preliminar dos objetivos gerais, princípios e diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

88. A construção do Plano Clima e da PNMC ocorreu entre os anos de 2007 e 2009. Nos registros de suas memórias de reunião, percebe-se que o GEx se manteve bastante ativo até 2013. Nessas atas, há referências à atuação do grupo na redação de uma proposta de atualização do Plano Clima – que, como visto, não chegou a ser aprovada pelo CIM –, no apoio à construção de planos setoriais, na instituição de diferentes grupos temáticos, e na elaboração do PNA.

89. A partir de 2014, o grupo passou a se reunir com menos frequência. Naquele ano, há registro de apenas dois encontros. Em 2015, apenas um. Não houve reuniões em 2016. Em 2017, foram quatro, e o último encontro do GEx para qual se tem notícia ocorreu em 21/2/2018 (peça 70). Em abril do ano seguinte, o Decreto 9.759/2019, que estabeleceu limitações para colegiados da administração pública federal, extinguiu o GEx.

90. A paralisação do CIM ocorreu ainda antes que a do seu grupo executivo. Relatório de avaliação da PNMC publicado pela Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal em

dezembro de 2019 revelou que o CIM não se reuniu entre 2014 e 2019 (CMA/SF, 2019, p. 108). Em novembro daquele ano, o Decreto 10.145/2019 estabeleceu uma nova estrutura para o CIM, que passou a ser composto por ministros de Estado. Passou, também, a contar com uma Secretaria-Executiva, a cargo do MMA, mas não mais com um grupo executivo formado por integrantes de diferentes ministérios, Casa Civil e FBMC.

91. A Secretaria-Executiva do CIM, reestruturado em 2019, tinha basicamente atribuições de apoio administrativo (Decreto 10.145/2019, art. 7º). Bem diferente das competências do antigo GEx, que contribuiu diretamente para a elaboração da PNMC, do Plano Clima e do PNA, além de ter tido como responsabilidade o monitoramento e avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Decreto 6.263/2007, art. 3º).

92. Como visto, o Grupo Técnico de Adaptação à Mudança do Clima (GT Adaptação), a quem cabia monitorar, avaliar e revisar o PNA (Portaria MMA 150/2016, art. 4º), foi desconstituído em 2018. Com a extinção do GEx e a desconstituição do GT Adaptação, passou a não haver mais clareza sobre quem seria responsável pelo monitoramento e avaliação dos instrumentos de planejamento da PNMC.

93. Em janeiro de 2019, também foi extinta a Secretaria de Mudança do Clima e Florestas (SMCF) do MMA. Desde 2007, o Ministério contava com uma secretaria para conduzir a agenda climática. Isso mudou com a publicação do Decreto 9.672, de 2/1/2019, que aprovou a então estrutura regimental do MMA. Sobre esse ponto, o relatório da CMA, publicado em dezembro de 2019, afirma que:

No Ministério do Meio Ambiente, foi extinta a SMCF, cuja criação, em 2007, traduziu a importância atribuída pelo Brasil a um tema que havia se tornado objeto de crescente preocupação nacional e internacional. A criação dessa Secretaria representava também, para o MMA, um inédito reconhecimento do peso do Ministério como importante ator governamental, dadas a importância que o tema adquiria e a grande diversidade de setores governamentais e não-governamentais relacionados a ele. Sua extinção foi parte de um grande conjunto de medidas que enfraqueceram política e tecnicamente o Ministério a partir deste ano.

(...)

Da antiga SMCF sobrou um reduzido quadro de servidores que ainda acompanham, de maneira tímida e burocrática, as negociações internacionais sobre mudança do clima. Esse grupo foi alojado na recentemente criada Secretaria de Relações Internacionais (SRI) do MMA, em uma leitura absolutamente equivocada do problema, agora tratado apenas sob o viés internacional. Trata-se de clara mensagem sobre a forma como o problema tem sido conduzido no Brasil, onde o tema mudança do clima inexistente como política governamental e o País meramente acompanha os processos internacionais, sem o histórico protagonismo que detinha nas negociações do regime global. A isso se limita a ação brasileira na área de mudança do clima. (CMA/SF, 2019, p. 40)

94. O relatório da CMA aponta que, em 2019, o tema também perdeu visibilidade no MRE, com a extinção da Subsecretaria-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, e no então Ministério da Economia, com a extinção da Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (CMA/SF, 2019, p. 42-3).

95. Em agosto de 2020, a Secretaria de Relações Internacionais do MMA foi transformada na Secretaria de Clima e Relações Internacionais (SCRI). Apesar de haver reincorporado parte das atribuições da extinta SMCF, a maior parte das competências da SCRI ainda focava em apenas subsidiar o Ministro do Meio Ambiente nas negociações internacionais sobre mudança do clima (Decreto 10.455/2020, art. 20).

96. A redução do orçamento destinado ao programa 1058 (Mudança do Clima) do PPA 2020-2023 corrobora a constatação da descontinuidade, no governo federal, da estrutura de governança climática e das próprias ações de enfrentamento ao problema (veja seção 2.4 deste relatório). O total estabelecido naquele programa para o período de 2020 a 2023 era da ordem de

R\$ 1,3 bilhão, ao passo que o programa 2050 “Mudanças Climáticas” dos dois PPAs anteriores contemplava valores de aproximadamente R\$ 4 bilhões e R\$ 3,8 bilhões, respectivamente, para os períodos de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019 (valores atualizados pelo IPCA; ref.: janeiro de 2024). Ou seja, o PPA lançado em 2020 destinou ao programa de enfrentamento da crise climática cerca de apenas um terço do que os dois PPAs anteriores haviam destinado.

97. A partir de 2023, o tema voltou a ganhar destaque na administração pública federal, com a criação de uma nova estrutura de governança climática. Destaca-se, em particular, a criação da Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC) no MMA, a quem compete propor e avaliar políticas, normas e iniciativas e definir estratégias relativas à PNMC. A própria alteração do nome da pasta para Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima reflete a priorização da temática. Sobre esse ponto, a Ministra Marina Silva, em seu discurso na cerimônia de posse, esclareceu que “queremos destacar a devida prioridade daquele que é, talvez, o maior desafio global vivido recentemente pela humanidade” (MMA, 2023).

98. Em junho do mesmo ano, o Decreto 11.550/2023 reestruturou o CIM, incluindo novos ministros de Estado em sua composição – dezoito no total – e inserindo o FBMC e a Rede Clima como membros permanentes, sem direito a voto. No ano seguinte, o Decreto 12.040/2024 promoveu novas alterações no CIM, que passou, então, a ser composto por 22 ministros de Estado. Além disso, foram criadas as Câmaras de Participação Social, de Articulação Interfederativa e de Assessoramento Científico (veja seção 3.3 deste relatório). Esse decreto instituiu, também, o Subcomitê-Executivo do CIM, com diversas competências técnicas (veja seção 3.2) que guardam semelhanças com as atribuições do antigo Grupo Executivo, na estrutura original do Comitê instituído pelo Decreto 6.263/2007.

99. Assim, uma nova governança climática vem sendo construída na administração pública federal desde 2023. De todo modo, os retrocessos verificados principalmente entre 2018 e 2022 são um dos fatores que ajudam a explicar a incipiência na implementação e a descontinuidade dos instrumentos de planejamento da PNMC.

100. Outro elemento que pode ter contribuído para essa descontinuidade foi a ausência de meio legal ou regulamentar adequado para a instituição desses instrumentos de planejamento. Apesar de sua existência estar prevista na Lei 12.187/2009 e em seus decretos regulamentadores (Decretos 7.390/2010 e 9.578/2018), o Plano Clima, elaborado em 2008, não foi aprovado por norma legal ou regulamentar. O mais importante instrumento de planejamento da PNMC correspondia, então, a um mero documento no *site* do MMA. Em realidade, o *site* atual do Ministério não possui nenhuma referência àquela versão do Plano Clima. Para localizá-lo, é preciso fazer uma pesquisa em aplicativos de busca na internet a fim de encontrar o link no antigo site do MMA: <https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima.html> (acesso em 3/6/2024).

101. O PNA, por outro lado, foi instituído por portaria do MMA (Portaria 145/2016). Ocorre que a agenda de adaptação às mudanças climáticas é extremamente transversal. De fato, os volumes 1 e 2 do PNA atribuem objetivos e metas a diversos órgãos e entidades que não fazem parte da estrutura do MMA, como os Ministérios de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Desenvolvimento Social (MDS) e Saúde (MS), além da Embrapa, Funai, ANA, Fiocruz e IBGE. Todavia, uma norma interna do MMA não pode atribuir obrigações a unidades administrativas que não fazem parte de sua estrutura.

102. Questionada sobre esse ponto, a atual gestão do MMA reconhece que o Plano Clima e o PNA não foram instituídos mediante norma legal ou regulamentar adequada (peças 42, p. 17, e 44, p. 11).

103. Com relação a esse aspecto, o Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU assevera que uma política pública deve estar “jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos” (TCU, 2014, p. 43). Para que seja considerada formalmente institucionalizada, a política pública – e seus principais

instrumentos de planejamento – deve ser aprovada por meio de norma apropriada, como lei, decreto, resolução, etc. A norma deve ser emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, devendo regulamentar a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos.

104. Um bom exemplo de instrumento de planejamento com grau adequado de formalização é o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). O PNRH é o documento orientador da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e da atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), formado por instituições no nível federal, dos Estados e Distrito Federal e das bacias hidrográficas. Trata-se de um instrumento estratégico para coordenar as ações nas três escalas de gestão dos recursos hídricos.

105. O PNRH é aprovado por resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), instância máxima, em nível nacional, da estrutura de governança instituída no Brasil para a gestão dos recursos hídricos. O atual PNRH foi aprovado pela Resolução CNRH 232/2022, com horizonte temporal até 2040. Foi elaborado a partir de cenários de planejamento e de um processo participativo, envolvendo os diversos atores do Singreh e interessados na agenda de recursos hídricos (MIDR, 2024).

106. A Resolução CNRH 232/2022 estabelece, ainda, os ciclos de implementação e revisão do PNRH 2022-2040, definindo sua periodicidade e seus responsáveis. Além disso, a norma atribuiu à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a obrigação de elaborar anualmente e dar publicidade ao Relatório de Conjuntura de Recursos Hídricos do Brasil, cujo conteúdo mínimo é definido na Resolução CNRH 180/2016. Esse relatório foi concebido para ser um importante apoio para a avaliação do grau de implementação do PNRH e da própria política, além de orientar as revisões e atualizações do Plano (Singreh, 2024).

107. É importante registrar que, na esteira da construção de uma nova governança climática, um novo Plano Nacional sobre Mudança de Clima (Plano Clima) encontra-se em elaboração. A Resolução CIM 3/2023 indica que o novo Plano Clima abrangerá o período de 2024 a 2035 e será atualizado, no máximo, a cada quatro anos. Caberá à Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC), na condição de Secretaria-Executiva do CIM, a elaboração da proposta do plano, com base na consolidação das propostas recebidas dos Grupos Técnicos Temporários (GTTs) de Mitigação e Adaptação. O documento final deverá ser encaminhado, então, ao presidente do CIM, para posterior apreciação do colegiado (Resolução CIM 3/2023, art. 12).

108. O novo Plano Clima será composto por três sessões: i) mitigação; ii) adaptação; iii) estratégias transversais. A sessão de adaptação deverá substituir o antigo PNA, consolidando a estratégia nacional de adaptação e os planos setoriais de adaptação (art. 1º, § 3º, da Resolução CIM 3/2023).

109. Verifica-se, portanto, a existência de uma nova estrutura de governança climática e a construção de um novo instrumento de planejamento da PNMC, que deverá atualizar o antigo Plano Clima e o antigo PNA. É importante, contudo, evitar a ocorrência de novos retrocessos no futuro. Nesse sentido, é fundamental que o novo Plano Clima seja formalizado mediante instrumento normativo adequado, capaz de atribuir responsabilidade aos diversos órgãos e entidades envolvidos em sua implementação.

110. Tendo em vista que, de acordo com as novas competências do CIM, cabe a ele “aprovar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, incluídos os planos setoriais de mitigação e de adaptação à mudança do clima, as contribuições nacionalmente determinadas, incluídas as respectivas metas, os meios de implementação e os instrumentos de monitoramento, de relato e de verificação” (Decreto 11.550/2023, art. 2º, IV, com redação dada pelo Decreto 12.040, de 5/6/2024), conclui-se que a ele deve ser endereçada a proposta de encaminhamento tratada nesta seção.

111. Assim, propõe-se **recomendar** ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) que institua o novo Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima) mediante instrumento normativo adequado para atribuição efetiva de responsabilidades aos diversos órgãos e

entidades envolvidos na sua implementação, a exemplo de resolução do próprio CIM ou decreto presidencial.

112. Ressalta-se que a Resolução CIM 3/2023 dispõe sobre a elaboração do novo Plano Clima. Porém, uma vez elaborado, o plano deve ser devidamente aprovado pela instância competente para tal, a exemplo da Resolução CNRH 232/2022 que aprovou o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) para o período de 2022 a 2040.

113. Com essa recomendação, espera-se contribuir para a efetiva implementação dos instrumentos de planejamento da PNMC, aprimorando o desempenho da administração pública federal nas ações de mitigação e adaptação, além de favorecer o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Espera-se, também evitar novos retrocessos na agenda climática, garantindo maior estabilidade na atuação governamental ao longo do tempo.

3.1.2 Monitoramento e avaliação incipientes

114. O monitoramento e a avaliação de políticas públicas são elementos importantes para sua consolidação, pois permitem identificar acertos e dificuldades e, assim, aprimorar a implementação dos projetos e ações necessários ao alcance de seus objetivos. Todavia, não houve o estabelecimento de uma sistemática de monitoramento e avaliação da implementação da PNMC e dos seus planos.

115. O Decreto 9.203/2017 definiu, como diretrizes da governança pública, o monitoramento do desempenho e a avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas (Decreto 9.203/2017, art. 4º, III). Nessa mesma linha, o Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU apresenta uma série de boas práticas que devem ser observadas no monitoramento e avaliação de uma política pública: (TCU, 2014, p. 62):

- Monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos da implementação;
- Comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas.
- Internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas.

116. Questionado sobre sistemas de monitoramento e avaliação da PNMC e dos seus instrumentos, o MMA respondeu que, de acordo com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), os sistemas de monitoramento atualmente existentes são o AdaptaBrasil e o Sinapse (peça 42, p. 14). O primeiro corresponde a uma plataforma que visa consolidar e disseminar informações sobre impactos observados e projetados da mudança do clima, para dar subsídios aos tomadores de decisão para ações de adaptação. Já o Simulador Nacional de Políticas Setoriais e Emissões (Sinapse) objetiva subsidiar a elaboração e o monitoramento de políticas públicas relacionadas à mudança do clima, prevendo o impacto do ponto de vista de redução de emissões, além de oferecer informações sobre custos e mortes evitadas.

117. O MMA citou ainda o AdaptaClima, plataforma que sistematiza e disponibiliza informações sobre adaptação à mudança do clima e conecta provedores e usuários de conhecimento nesta agenda. Por fim, o Ministério mencionou os Relatórios Bienais de Transparência (BTR, na sigla em inglês) e as Estimativas Anuais, no âmbito dos compromissos firmados no Acordo de Paris. Segundo o MMA, o BTR atualizará dados de emissões por meio do Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa, além de tratar sobre políticas públicas adotadas para o alcance do compromisso da NDC. Também serão disponibilizadas informações sobre adaptação e respectivos meios de implementação (peça 42, p. 14-15).

118. Ocorre que nenhum desses sistemas ou relatórios podem ser considerados como ferramentas de monitoramento da implementação da PNMC. O Sinapse realiza simulações de redução de emissões em cenários diversos. O AdaptaBrasil e o AdaptaClima oferecem subsídios aos tomadores de decisão e conectam diferentes atores interessados no tema “adaptação”. Mas

nenhum deles tem o objetivo de avaliar a implementação do Plano Clima ou do PNA, ou de monitorar o alcance de suas metas.

119. Já os BTRs e Estimativas Anuais fazem parte do pacote de relatórios que o país usa para prestar contas com relação a compromissos internacionais assumidos no âmbito da UNFCCC e do Acordo de Paris. Idealmente, esses documentos seriam alimentados com dados levantados a partir de um sistema de monitoramento e avaliação robusto. O país, de fato, avançou no monitoramento e transparência das emissões de gases de efeito estufa. Para isso, conta com o Sirene, sistema computacional desenvolvido pelo MCTI, cujo objetivo principal é disponibilizar os resultados do Inventário Nacional de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal. O Sirene também divulga informações relacionadas a outras iniciativas de contabilização de emissões, tais como as Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa e o inventário do Relatório de Atualização Bienal. Porém, mais uma vez, não se trata de monitoramento e avaliação dos instrumentos de planejamento da PNMC.

120. De fato, o MMA reconhece que, a despeito de uma sistemática de monitoramento e comunicação com vistas ao cumprimento dos objetivos internacionais de transparência, não foi estabelecida, ao longo da história da PNMC, uma sistemática de monitoramento e avaliação da implementação da política em si bem como de *accountability* das responsabilidades dos órgãos envolvidos na agenda. Reconhece, também, que isso “dificulta a mensuração da efetividade da PNMC e de seus instrumentos principais, como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima” (peça 44, p. 9).

121. Como visto na seção anterior deste relatório, não há registro da existência de qualquer relatório de avaliação do antigo Plano Clima ou do monitoramento de suas metas. O PNA chegou a passar por dois processos de avaliação, nos anos de 2017 e 2021. Porém, o documento de 2017 afirma que o relatório de avaliação seria atualizado anualmente, o que não aconteceu (peça 67, p. 6). Além disso, não há evidências de cumprimento do item 5.3 do PNA, segundo o qual a proposta de monitoramento do plano e os seus planos de implementação deveriam ser apresentados no seu primeiro ano de vigência, indicando seu conteúdo, formato e periodicidade, além dos mecanismos de monitoramento e avaliação das metas pactuadas (peça 65, p. 40).

122. A seção 3.1.1 aponta como a descontinuidade da governança climática afetou a implementação dos instrumentos de planejamento da PNMC. Esse fator também dificultou a implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação para esses instrumentos. De fato, após a desconstituição do GT Adaptação, em 2018, e da extinção do GEx, em 2019, não houve, nos anos seguintes, indicação de novos responsáveis por monitorar e avaliar o PNA e o Plano Clima.

123. Isso começou a mudar a partir de 2023, quando o Decreto 11.349/2023 atribuiu à Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC) do MMA a competência de coordenar a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (art. 27, inciso V). Mais recentemente, o Decreto 12.040, de 5/6/2024, alterou o Decreto 11.550/2023, estabelecendo que cabe ao Subcomitê-Executivo do CIM “monitorar e avaliar periodicamente o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e seus planos setoriais de mitigação e de adaptação” (Decreto 11.550/2023, art. 1º e art. 5º-A, inciso VII).

124. Ou seja, a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do novo Plano Clima, que se encontra em elaboração e irá englobar tanto as estratégias de mitigação quanto de adaptação, será do novo Subcomitê-Executivo do CIM, à semelhança do papel antigamente atribuído ao então Grupo Executivo (Decreto 6.263/2007, art. 3º, X). De todo modo, além da definição do responsável por essas atividades, é importante buscar o desenvolvimento de uma sistemática de monitoramento, avaliação e revisão do plano. Tal sistemática deve contemplar elementos como o escopo e a periodicidade dos trabalhos.

125. Assim, propõe-se **recomendar** ao CIM que, mediante instrumento normativo adequado, estabeleça sistemática de monitoramento, avaliação e revisão do novo Plano Clima, definindo o escopo e a periodicidade de cada uma dessas atividades, bem como os respectivos responsáveis. Tal medida permitirá a identificação dos sucessos e falhas na execução do plano. Possibilitará,

também, a incorporação de lições aprendidas, retroalimentando e aprimorando a formulação e revisão da política e dos seus planos.

3.2 Desatualização da PNMC

126. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), estabelecida em 2009, representa um marco histórico no enfrentamento das mudanças climáticas no Brasil. Desde sua instituição, a governança climática global evoluiu consideravelmente. No entanto, a PNMC não passou por um processo de revisão ou atualização desde sua instituição. Isso resultou em uma política que, em alguns aspectos, encontra-se desatualizada e não reflete os compromissos mais recentes assumidos pelo Brasil no âmbito internacional. Essa falta de atualização pode comprometer a eficácia da política em contribuir para os esforços nacionais de combate às mudanças climáticas.

127. A PNMC é a principal norma do arcabouço jurídico nacional de combate às mudanças climáticas. Ela foi instituída em 2009, por meio da Lei 12.187/2009, época em que estava vigente o Protocolo de Quioto e havia sido adotado o Acordo de Copenhague no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês).

128. Considerando o contexto da época, a PNMC espelha e materializa diversos dispositivos da UNFCCC. Há um claro alinhamento entre as definições, princípios e objetivos da política nacional e os mesmos elementos dos dispositivos da UNFCCC (veja quadro 1 da peça 111). Inclusive, o art. 12 da Lei 12.187/2009 incorporou ao ordenamento jurídico nacional o compromisso voluntário assumido pelo Brasil no âmbito do Acordo de Copenhague:

Art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020.

129. Observa-se que o conteúdo da Lei 12.187/2009 reflete os compromissos que o Brasil havia assumido à época no contexto desses acordos.

130. Com a celebração do Acordo de Paris, em 2015, foram estabelecidos novos compromissos para os países signatários. Entre os novos compromissos, está o de os países estabelecerem e cumprirem metas nacionais para a redução das emissões de gases de efeito estufa, as NDCs (na sigla em inglês). Ou seja, os compromissos nacionais de redução das emissões que eram voluntários passam a ter um caráter vinculante.

131. Além disso, o Acordo de Paris, em seu art. 4º (3), obriga os países a apresentarem uma meta progressivamente mais ambiciosa a ser revisada periodicamente. Também, em seu art. 4º (1) c/c art. 4º (19), estabelece que todos os países signatários devem envidar esforços para formular e comunicar estratégias de longo prazo de modo a alcançar um equilíbrio entre emissões e remoções de gases de efeito estufa na segunda metade deste século. Em relação à adaptação, o art. 7º (9) c/c art. 7º (10) determina que os países apresentem, periodicamente, comunicações sobre adaptação e adotem medidas de planejamento nacional em relação a essa temática.

132. O Acordo de Paris foi formalmente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto 9.073/2017, representando um passo significativo do Brasil na adesão aos esforços internacionais para mitigar os efeitos adversos das mudanças climáticas, comprometendo o país com as metas e diretrizes estabelecidas no acordo.

133. Segundo o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, uma das diretrizes da governança pública é a de “editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico”. Essa diretriz enfatiza a importância de modificar a legislação e regulamentos, quando necessário, a fim de garantir que as normas estejam alinhadas com os princípios jurídicos vigentes, contribuindo para um sistema legal harmonioso e atualizado.

134. Assim, como a Lei 12.187/2009 nunca passou por um processo de revisão e atualização, alguns de seus dispositivos estão desatualizados e não alinhados com os novos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo Paris e, conseqüentemente, com os dispositivos do Decreto 9.073/2017, conforme será evidenciado a seguir.

135. Em 2020, o Instituto Talanoa publicou o documento intitulado “A Política Nacional de Mudança do Clima em 2020: estado de metas, mercados e governança assumidos na Lei 12.187/2009”. Neste documento o Instituto aponta que PNMC apresenta desalinhamentos em relação à estrutura do Acordo de Paris:

No conteúdo, **a Lei 12.187/2009 não incorporou a NDC do Brasil no Acordo de Paris**, pela qual o país se compromete a reduzir em 37% as emissões até 2025 e em 43% até 2030, em relação às emissões de 2005, para contribuir com o objetivo comum de limitar o aquecimento global a 1.5°C. Além disso, **a PNMC não foi atualizada para refletir em seus princípios e diretrizes alguns princípios fundamentais do Acordo de Paris**, como o da “máxima ambição possível” do art. 4(3). No que se refere ao procedimento, **a PNMC não está ajustada à lógica do Acordo de Paris de aumento progressivo da ambição por meio de processos quinquenais de revisão das NDCs**.

A PNMC também está aquém das legislações climáticas domésticas mais avançadas da atualidade. Embora liste órgãos de governança, **a PNMC não explicita seus papéis e responsabilidades**, como é o caso da Lei de Clima da Dinamarca. **A PNMC também não exige dos órgãos encarregados de sua execução que submetam relatórios periódicos aos órgãos de controle e supervisão**, como comitês parlamentares ou conselhos multi-atores, como é o caso da mesma lei dinamarquesa e de projeto de lei climática do Canadá. A PNMC é particularmente omissa sobre os procedimentos e mecanismos de *accountability* sobre a consecução e atingimento dos planos e metas, um aspecto fundamental das duas legislações comparadas mencionadas anteriormente.

(...)

Na hipótese de uma revisão da PNMC, o aprendizado adquirido ao longo dos primeiros dez anos de sua implementação deve ser levado em conta. Problemas como **a ausência de mecanismos de *accountability*** e de defasagem do regime doméstico frente ao regime internacional devem ser superados. Uma PNMC revisada deve aliar o senso de urgência da ciência climática, traçando de modo explícito compromissos ambiciosos de corte das emissões, com a flexibilidade necessária para que ela evolua junto com o regime internacional. (Talanoa, 2020, p. 59) [destaque nosso]

136. Também, em 2019, a Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal realizou uma avaliação da PNMC. O relatório produzido e aprovado pela Comissão faz uma análise da implementação da política, seus avanços e dificuldades. Um dos encaminhamentos sugeridos no documento foi a proposição de minuta de projeto de lei para a atualização da Lei 12.187/2009, compatibilizando-a ao contexto do Acordo de Paris e aos novos desafios relativos à mudança do clima. O documento propõe as seguintes atualizações (CMA/SF, 2019, p. 180-183):

i) inclusão, entre as diretrizes da PNMC, dos compromissos assumidos pelo Brasil na UNFCCC e seus Acordos e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário, inclusive as NDCs que vierem a ser estabelecidas;

ii) **previsão**, entre os instrumentos da PNMC, de uma **estratégia nacional de longo prazo, com metas graduais e progressivas** para neutralização das emissões brasileiras de gases de efeito estufa a ser alcançada até o ano de 2050;

iii) **inclusão do princípio de responsabilidade climática** na PNMC;

iv) estabelecimento de **mecanismos para uma nova governança** na área de mudança do clima que **defina com clareza os papéis e responsabilidades dos órgãos de governo** e que contemple:

- **coordenação do centro de governo** no seu mais alto nível;

- ampla **participação dos ministérios setoriais, dos setores produtivo, acadêmico e da sociedade civil**;
- **participação dos entes subnacionais** em todos os processos decisórios,
- mecanismos para **integrar, monitorar e orientar iniciativas e esforços setoriais** em mitigação e adaptação;
- tomada de decisões orientadas pela melhor ciência disponível; e

v) previsão de **mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados da PNMC**, a partir das seguintes diretrizes:

- monitoramento da implementação e dos impactos da política;
- transparência do sistema de monitoramento;
- estabelecimento de objetivos intermediários da política;
- fortalecimento do arranjo de governança da política; e
- inclusão de princípios de monitoramento, relato e verificação (MRV). [destaques nossos]

137. A minuta de projeto de lei proposto pela CMA para atualização da PNMC consta do Anexo 1 do relatório elaborado por aquela comissão (CMA/SF, p. 210 a 216).

138. A equipe de auditoria questionou a Casa Civil sobre os principais pontos da PNMC que estão desatualizados e precisam ser revisados (peça 29, p. 5). Em resposta, o órgão informou os pontos identificados até aquele momento (peça 41, p. 8):

- i) Todo o arcabouço da Política, no qual se incluem **objetivos, conceitos e definições, princípios e diretrizes**, que foram construídos com base no Acordo de Copenhague, precisa ser **revisado à luz dos compromissos assumidos no Acordo de Paris**;
- ii) A **meta projetada** de redução de emissões, prevista no Decreto nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, **precisa ser atualizada** tanto em relação ao horizonte temporal estabelecido, quanto em relação à forma de mensuração, a qual **deverá assumir um caráter de progressividade**, à luz do que foi preconizado para as Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC);
- iii) **Atualização dos instrumentos de financiamento** e sua conexão com as trajetórias de redução de emissão, fomentando uma economia nacional de baixa emissão de gases do efeito estufa e adaptada à mudança do clima; e
- iv) A promoção de **maior articulação entre a governança da PNMC e das políticas** sobre mudança do clima **dos entes subnacionais**, reforçando o caráter federalista da Política e a descentralização de sua governança. [destaques nossos]

139. Com base nas análises realizadas pelo Instituto Talanoa, pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal e pela Casa Civil, infere-se que, para a PNMC estar devidamente alinhada com os objetivos, princípios e demais dispositivos do Acordo de Paris, são necessárias revisões e ajustes que abordem tanto o seu conteúdo quanto os processos envolvidos em sua implementação, a fim de garantir uma resposta mais efetiva e integrada do Brasil às mudanças climáticas.

140. Com relação a boas práticas internacionais, o documento *Reference Guide to Climate Change Framework Legislation*, publicado pelo Banco Mundial (2020), relaciona doze elementos-chaves para avaliar a legislação sobre mudanças climáticas de um país (peça 53).



Figura 5 - Doze elementos chaves para avaliar a legislação climática de um país

Fonte: Banco Mundial (2020)

141. Com base no referido guia e considerando a realidade brasileira, observa-se que a PNMC **não** dispõe sobre:

- i) **estratégia/ objetivos de longo prazo** (mitigação/descarbonização e adaptação);
- ii) previsão de mecanismos para **aumentar periodicamente o nível de ambição** da redução das emissões ou **cláusula para evitar retrocessos**;
- iii) exigência de elaboração e publicização de **avaliações de risco e vulnerabilidades** climáticas de forma periódica;
- iv) previsão de **integração das estratégias e planos** nos instrumentos nacionais de planejamento, nos planos setoriais e de desenvolvimento, e no orçamento anual;
- v) inclusão dos **governos subnacionais na instância de coordenação** da resposta do governo às mudanças climáticas;
- vi) exigência de o governo abordar os riscos das alterações climáticas na preparação dos seus instrumentos de gestão financeira pública, além de **publicar informação sobre financiamento climático público**;
- vii) exigência de **relatórios periódicos e avaliações do progresso da política**, bem como o acesso público às informações; e
- viii) exigência de o **Executivo apresentar relatórios de progresso da política no parlamento** (mitigação e adaptação). [destaques nossos]

142. A síntese da análise comparativa realizada pela equipe de auditoria consta da peça 111.

143. Ressalta-se que existem iniciativas em andamento no governo federal que buscam atualizar a PNMC. De fato, 92 projetos de lei atualmente em tramitação no Congresso Nacional

tratam de aspectos relevantes da política climática nacional (peça 71). No entanto, somente 2 deles modificam específica e substancialmente a Lei 12.187/2009. São eles (peça 72, p. 8):

i) PL 6.539/2019: em tramitação na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. O PL altera a Lei 12.187/2009, que institui a PNMC, para atualizá-la ao contexto do Acordo de Paris e aos novos desafios relativos à mudança do clima.

ii) PL 2.118/2023: em tramitação na Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal. Altera as Leis 12.187/2009 (PNMC) e 12.249/2010.

144. No âmbito do Poder Executivo, o Decreto 11.550/2023, que dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), estabeleceu como uma das competências do Comitê (art. 2º, inciso V):

Art. 2º Ao CIM compete: (...)

V - **propor atualizações da PNMC** que contemplem, dentre outras medidas:

- a) os planos setoriais de mitigação e de adaptação à mudança do clima;
- b) os instrumentos institucionais;
- c) o fomento a uma economia nacional de baixa emissão de gases do efeito estufa e adaptada à mudança do clima; e
- d) a promoção de maior articulação entre a governança da PNMC e das políticas sobre mudança do clima dos entes subnacionais; [destaque nosso]

145. A fim de cumprir tal competência normativa, o CIM aprovou a Resolução 2/2023, que instituiu Grupo Técnico Temporário (GTT) com o objetivo de elaborar proposta de atualização da PNMC. Concluídos os trabalhos do GTT, a proposta deverá ser encaminhada à Secretaria Executiva do CIM para posterior apreciação do CIM (art. 6º da Resolução CIM 2/2023).

146. O art. 4º da norma define alguns aspectos a serem tratados na proposta:

Art. 4º A proposta de atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata o *caput* do art. 1º, deverá dispor, no mínimo, sobre os seguintes aspectos:

- I - objetivo da política;
- II - conceitos e definições pertinentes à política climática;
- III - princípios da política;
- IV - diretrizes da política;
- V - os planos setoriais de mitigação e de adaptação à mudança do clima;
- VI - os instrumentos institucionais;
- VII - o fomento a uma economia nacional de baixa emissão de gases do efeito estufa e adaptada à mudança do clima;
- VIII - a promoção de maior articulação entre a governança da PNMC e das políticas sobre mudança do clima dos entes subnacionais; e
- IX - monitoramento e avaliação das ações previstas na política.

147. Observa-se que os aspectos elencados na Resolução CIM 2/2023 a serem atualizados na PNMC estão em consonância com os pontos identificados anteriormente pelo Instituto Talanoa, CMA/SF e Casa Civil. Além disso, são compatíveis com a análise realizada pela equipe de auditoria com base no documento *World Bank Reference Guide to Climate Change Framework Legislation* (peça 111, quadro 2).

148. Conforme o cronograma de trabalho proposto no GTT (peça 72, p. 13), a proposta de atualização da PNMC deveria ter sido finalizada em abril/2024 e apresentada em reunião do CIM para avaliação e debate. Segundo gestores do MMA, o GTT já finalizou a proposta de atualização,

porém, até o fechamento deste relatório, ainda não houve reunião do CIM para deliberação acerca do documento.

149. É importante destacar que, antes dessa iniciativa de atualização da PNMC (Resolução CIM 2/2023), o próprio CIM, por meio da Resolução 2, de 17/8/2021, já havia instituído um grupo de trabalho para elaborar proposta de atualização da PNMC. Tal proposta chegou a ser submetida a consulta pública, mas a iniciativa não foi levada adiante.

150. A análise empreendida, com base nos trabalhos do Instituto Talanoa, da CMA/SF e do Banco Mundial, demonstra que há diversos aspectos que merecem ser considerados quando da atualização da Lei 12.187/2009, tais como: a necessidade de definir estratégias e objetivos de longo prazo para a mitigação e adaptação climática; a importância de mecanismos que promovam um aumento progressivo da ambição em reduzir emissões e prevenir retrocessos; a inclusão dos governos subnacionais na coordenação das respostas governamentais às mudanças climáticas; e a ênfase na transparência, prestação de contas e acesso à informação. Em grande medida, esses pontos estão contemplados no levantamento realizado pela Casa Civil e na própria Resolução CIM 2/2023, que visa à elaboração de proposta de atualização da política.

151. De fato, há um conjunto de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil junto à UNFCCC que estipulam deveres jurídicos concretos ao Estado brasileiro no combate às mudanças climáticas (mitigação e adaptação). A PNMC deve estar alinhada a tais obrigações e às melhores práticas internacionais. Porém, as inadequações resultantes da desatualização da Lei 12.187/2009 podem comprometer a capacidade de o Brasil cumprir esses compromissos.

152. Nesse sentido, propõe-se **recomendar** ao CIM que aprove e encaminhe à Casa Civil da Presidência da República proposta de projeto de lei para atualização da PNMC, com vistas a adequá-la aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris e em consonância com as boas práticas internacionais aplicáveis à realidade brasileira, a exemplo daquelas previstas no documento *Reference Guide to Climate Change Framework Legislation* do Banco Mundial. A despeito de se reconhecer a existência de iniciativa em andamento visando à atualização da política (Resolução CIM 2/2023), entende-se necessária a recomendação diante da ocorrência de iniciativa anterior que foi abandonada (Resolução CIM 2/2021).

153. Espera-se que a atualização da PNMC, em conformidade com os compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris e alinhada às melhores práticas internacionais, proporcione melhores condições para o cumprimento eficaz desses compromissos.

3.3 Falhas de articulação vertical

154. O compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa e de implementar medidas de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas exige um esforço conjunto e articulado dentro do próprio governo federal – articulação horizontal – e entre os diferentes entes federativos e sociedade civil – articulação vertical. Em nível horizontal, observa-se a construção de novas estruturas de governança, como visto nas seções 2.3 e 3.1 deste relatório. Por outro lado, em nível vertical, a execução da política climática no Brasil tem sido marcada pela articulação insuficiente entre o governo federal e os governos estaduais e municipais e atores não governamentais.

155. Uma articulação efetiva entre os diferentes níveis de governo e setores da sociedade é essencial para alcançar uma governança eficaz e para o sucesso das políticas públicas com um todo. Nesse sentido, diversos normativos e referenciais de governança destacam a necessidade de estruturas que assegurem a participação de todos e a interlocução entre as partes interessadas na implementação da política.

156. O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, estabelece como diretrizes da governança pública “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” (art. 4º, inciso IV) e “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade” (art. 4º, inciso VIII).

157. Já o Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU menciona como boas práticas a “previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios da política pública” e a “existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas” (TCU, 2014).

158. Por sua vez, o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU estabelece como boa prática em relação à articulação política a “existência de estrutura e mecanismos para negociar com as demais partes interessadas (do Executivo, do Legislativo, partidos políticos, entes federativos, setor privado, organismos não governamentais, sociedade civil) de modo a prover apoio ao Chefe do Poder Executivo para executar os programas de maneira coerente e unificada” (TCU, 2016).

159. Esta seção trata das falhas de articulação vertical detectadas ao longo da auditoria. A subseção 3.3.1 avalia a interação do governo federal com os entes subnacionais. A subseção seguinte analisa a interação com atores não-governamentais, especificamente terceiro setor e setor privado.

3.3.1 Articulação insuficiente com entes subnacionais

160. Estados, Distrito Federal e municípios possuem competências relevantes para implementar ações de mitigação necessárias para atingimento das metas nacionais de redução de emissões de GEE. Adicionalmente, as vulnerabilidades associadas às mudanças climáticas se manifestam no nível local, impactando diretamente as comunidades, como evidenciado pelos eventos ocorridos em Petrópolis/RJ, em 2022, no Litoral Norte de São Paulo, em fevereiro de 2023 e, mais recentemente, nas secas e enchentes no Rio Grande do Sul. Portanto, articulação e cooperação entre os diferentes níveis de governo são cruciais para o efetivo enfrentamento das mudanças climáticas. No entanto, verificaram-se falhas de articulação do governo federal junto aos estados, Distrito Federal e municípios.

161. Em resposta a questionamento sobre a existência de fóruns que possibilitem a articulação do governo federal com os outros entes da federação, o MMA e a Casa Civil citaram o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o Conselho da Federação e a Comissão Tripartite Nacional (CTN) (peças 34, p. 7 e 41, p. 5).

162. O Conama, instituído pela Lei 6.938/1981, é um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) envolvido na formulação de políticas ambientais no Brasil, reunindo representantes do governo federal, dos estados, municípios e da sociedade civil.

163. O Conselho da Federação, instituído pelo Decreto 11.495/2023, é um colegiado formado por representantes dos governos federal, estadual, distrital e municipal, criado com o intuito de promover a cooperação federativa na gestão de políticas públicas em geral.

164. Já a CTN, prevista como instrumento de cooperação institucional na Lei Complementar 140/2011, é constituída de representantes de órgãos ambientais de municípios, estados, Distrito Federal e governo federal. Ela tem a função de fortalecer o Sisnama e promover a gestão ambiental compartilhada.

165. Todavia, nenhuma das três instâncias faz parte da governança da política climática instituída pela Lei 12.187/2009 e pelos seus decretos regulamentadores. Embora tenham o potencial de facilitar a interação entre o governo federal e os demais entes federativos para tratar de temas diversos, elas não possuem como objeto principal questões relacionadas à implementação e execução da PNMC, ainda que, em alguns casos, a agenda climática tenha sido recentemente incluída em suas pautas de trabalho.

166. No âmbito do Conselho da Federação, foi criada, em 25/10/2023, a Câmara Técnica de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Mudança do Clima. Essa instância trabalha com os temas “adaptação à mudança do clima e defesa civil”, “transição energética, bioeconomia e descarbonização” e “neointustrialização” (peça 34, p. 7). Em entrevista em março de 2024, assessores da Secretaria-Executiva do Conselho da Federação informaram que a câmara técnica

havia recém iniciado seus trabalhos, em 22/2/2024, quando seus coordenadores se reuniram pela primeira vez.

167. Na estrutura do Conama, em 13/7/2023 foi instalada a Câmara Técnica de Justiça Climática. No entanto, ainda não há definição clara sobre o papel dessa câmara (peça 41, p. 5). Por fim, a Casa Civil reconhece que a CTN ainda não foi utilizada para tratativas relacionadas à agenda climática (peça 41, p. 5).

168. Verifica-se, portanto, que essas são iniciativas pontuais, ainda incipientes, de tentativa de interação entre o governo federal e entes subnacionais para abordar aspectos da agenda climática. Além disso, o Conselho da Federação, o Conama e a CTN não fazem parte da estrutura de governança climática do país e não são instâncias de deliberação sobre a implementação e monitoramento da PNMC.

169. Cabe, aqui, mencionar também o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), que tem como membros representantes do governo federal, do terceiro setor, do setor empresarial e da comunidade científica. Também integram o Fórum os governadores dos estados e do Distrito Federal e os prefeitos das capitais estaduais, porém apenas na qualidade de convidados (Decreto 9.082/2017, art. 5º, incisos III e IV). Assim, o FBMC pode ser considerado uma instância de articulação vertical junto à sociedade civil (veja seção 3.3.2 deste relatório), mas não junto aos entes subnacionais, uma vez que seus representantes não são membros do Fórum.

170. Desse modo, constatou-se a inexistência de uma instância específica, formalmente instituída, na qual os entes federativos possam discutir a condução da política climática nacional, definir os papéis e responsabilidades de cada um e garantir a participação de todos nos processos decisórios. De fato, necessidade de uma melhor articulação entre o governo federal e os entes subnacionais foi um dos aspectos apontados na seção 3.2 que precisam ser aperfeiçoados na Lei da PNMC.

171. Gestores e especialistas que contribuíram no processo de transição do governo atual informaram à equipe de auditoria que havia previsão de criação de um colegiado que deveria ser a instância máxima da estrutura de governança da política climática: o Conselho Nacional de Mudança do Clima. Ele é mencionado no Decreto 11.349/2023, que trata da estrutura regimental do MMA, como órgão colegiado da qual participaria o Ministério (art. 2º, inciso III, alínea m). Segundo os gestores e especialistas entrevistados, o Conselho contaria com a participação de entes federativos (União, Distrito Federal, estados e municípios), além do terceiro setor, da academia e do setor privado. No entanto, essa instância não foi constituída até o presente momento, e não há previsão de que venha a ser em um futuro próximo.

172. Pesquisa eletrônica realizada durante a auditoria com representantes de entes subnacionais (peça 112) aponta, com base na resposta da maioria dos respondentes, que a mobilização do governo federal junto a eles para tratar da agenda climática nacional tem melhorado nos últimos anos, mas ainda sem ser muito efetiva, a exemplo dos seguintes comentários:

“A mobilização é rasa e sem grande engajamento. Ressalto que a pauta de mudanças climáticas é uma pauta emergencial, assim, deveria haver mais celeridade nas ações e mobilizações.”

“Em certos momentos, enquanto representante de um Estado, sinto falta de uma estratégia para aproximação com o Governo Federal, principalmente com a equipe técnica de cada estado.”

173. Em relação ao FBMC, a resposta da maioria dos respondentes é que o Fórum não representa adequadamente os estados e municípios:

“Os governadores dos Estados integram o Fórum apenas como ‘membros convidados’.”

“O Estado não tem sido convidado a participar das reuniões.”

174. Destaca-se que, no passado, o país chegou a contar com uma instância de articulação entre o governo federal e os estados para tratar de questões relacionadas à PNMC. Era o Núcleo de Articulação Federativa para o Clima (NAFC), instalado em 19/2/2013. O núcleo era composto pelo governo federal e todos os governos estaduais, sendo coordenado pelo MMA e pela Casa Civil.

Suas atividades eram apoiadas na agenda de trabalho do então Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), subordinado ao CIM (peça 73).

175. Segundo análise da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, o NAFC teve uma atuação expressiva à época e “promoveu a participação de estados e municípios nas discussões sobre mudança do clima” (CMA/SF, 2019, p. 135). No entanto, tal locus de articulação nunca foi instituído formalmente por instrumento normativo e sua atuação foi curta, tendo sua última reunião sido registrada em 19/2/2014. Ou seja, a única instância de articulação da política climática entre diferentes esferas de governo com a qual o país já contou durou apenas doze meses.

176. Apesar da não continuidade dos trabalhos do Núcleo, a premissa que fundamentou sua criação permanece válida: os compromissos de redução de emissões assumidos pelo Brasil só podem ser alcançados por meio de esforços de mitigação realizados de forma conjunta e articulada entre os diferentes níveis da federação (CMA/SF, 2019). Além disso, é importante destacar que as medidas de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas são atividades com forte caráter regional e local.

177. A ausência de um locus especificamente designado para facilitar o diálogo entre o governo federal e os governos subnacionais, no que se refere à política climática em nível nacional, acaba impactando negativamente a articulação entre os entes federativos. Isso pode gerar dificuldades na formulação de planos e ações que tratem dos desafios nacionais para o enfrentamento das mudanças climáticas. De fato, apesar de a política ser definida em âmbito nacional, sua execução acontece no nível local, o que pode exigir ajustes para atender às necessidades e características específicas de cada região. Além disso, falhas de articulação dificultam a integração e a construção de sinergias entre planos nacionais, estaduais e municipais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

178. Ressalta-se, por fim, que, após a conclusão da fase de execução da auditoria, houve a publicação do Decreto 12.040, de 5/6/2024, que atualizou a estrutura do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM). O Comitê passou, então, a contar com três novas câmaras:

- I) Câmara de Participação Social;
- II) Câmara de Articulação Interfederativa; e
- III) Câmara de Assessoramento Científico.

179. Trata-se de três novas instâncias de articulação vertical, de caráter consultivo, sendo a Câmara de Articulação Interfederativa (CAI) responsável pela interação entre governo federal e entes subnacionais. A CAI tem a finalidade de promover a participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na elaboração, no aperfeiçoamento e na implementação de medidas de mitigação e adaptação à mudança do clima. Caberá à câmara (Art. 5-G do Decreto 11.550/2023, incluído pelo Decreto 12.040/2024):

- I - propor ao CIM, por meio do Subcomitê-Executivo, recomendações para o aperfeiçoamento, elaboração e implementação de instrumentos e políticas setoriais e transversais sobre mudança do clima, incluídas as estratégias de mitigação e adaptação constantes do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e de suas atualizações;
- II - contribuir para o alinhamento entre as políticas nacionais, setoriais e transversais e as políticas e contextos regionais e locais;
- III - fomentar a elaboração de planos estaduais, distritais e municipais de mitigação e adaptação à mudança do clima, observadas as diretrizes federais e as disposições da PNMC; e
- IV - monitorar a implementação da política climática no âmbito subnacional e reportar ao Subcomitê-Executivo.

180. Dois representantes de cada câmara serão membros permanentes do CIM, sem direito a voto. Contudo, o decreto não especifica detalhes sobre a composição e a estrutura das câmaras, o número de membros ou sua forma de operação. Tais aspectos deverão ser definidos por ato

subsequente do CIM, o qual ainda não foi publicado (artigos 5-F, 5-G e 5-H do Decreto 11.550/2023, incluídos pelo Decreto 12.040/2024)

181. A criação da Câmara de Articulação Interfederativa reflete a preocupação do governo federal em ampliar a interação com os outros entes federativos na implementação da política climática nacional. Em alguma medida, ela tem o potencial de suprir lacunas apontadas aqui, em especial, a ausência de um locus específico para promover um canal efetivo de comunicação entre os diferentes níveis de governo para tratar da agenda climática.

182. A instituição dessa nova estrutura é um primeiro passo, mas é preciso que ela seja munida dos mecanismos adequados para promover a negociação com os entes da Federação, de modo a possibilitar a construção de políticas e programas coerentes nos níveis nacional, regional e local. Ressalta-se, ainda, que se trata de uma instância nova, que ainda não se encontra em operação e ainda carece de regulamentação quanto à sua composição e funcionamento. Por essa razão, é preciso acompanhar sua operacionalização e monitorar os resultados de sua atuação ao longo dos próximos anos.

183. Nesse sentido, propõe-se **recomendar** ao CIM que defina os meios necessários para que a Câmara de Articulação Interfederativa possa promover articulação efetiva do governo federal junto aos estados, Distrito Federal e municípios, visando à integração e ao aperfeiçoamento dos instrumentos e políticas nacionais sobre mudança do clima em consonância com as políticas e contextos regionais e locais.

184. Espera-se que, com a implementação da recomendação, haja uma maior interação dos estados, Distrito Federal e municípios na governança climática nacional, garantindo mais legitimidade nas decisões tomadas sobre os planos e ações nacionais para o enfrentamento das mudanças climáticas.

3.3.2 Articulação insuficiente junto à sociedade civil

185. Entre os instrumentos institucionais da PNMC (Lei 12.187/2009, art. 7º), o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) é a instância prevista para estabelecer a articulação do governo federal junto ao terceiro setor, setor privado e academia. Entretanto, não há evidências de uma atuação efetiva do Fórum nos últimos anos.

186. Criado por meio do Decreto 3.515/2000, e atualmente regulamentado pelo Decreto 9.082/2017, o FBMC tem o objetivo de conscientizar e mobilizar a sociedade, contribuindo para a discussão das ações necessárias para enfrentar a mudança climática. Ele é o único instrumento institucional da PNMC presidido pelo Presidente da República. Conta com a participação de ministros de Estado, dirigentes de agências reguladoras e de entidades públicas federais, além de representantes da sociedade civil, em composição paritária com o setor público. Além disso, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os governadores de estados e os prefeitos de capitais podem participar do Fórum como convidados.

187. Apesar da sua relevância como a única instância dentro da estrutura de governança da PNMC que formalmente prevê a participação da sociedade civil e de ser presidido pelo Presidente da República, o Fórum tem enfrentado desafios para assegurar os recursos necessários ao seu adequado funcionamento.

188. Segundo especialistas e gestores governamentais entrevistados durante a execução da auditoria, alguns dos fatores que dificultam a obtenção de recursos para a operacionalização e atuação do FBMC decorrem da maneira como ele é estabelecido normativamente pelo Decreto 9.082/2017. O Fórum foi criado de forma independente de qualquer entidade governamental federal, além de não possuir personalidade jurídica e carecer de uma estrutura de apoio administrativo.

189. O relatório de avaliação da PNMC elaborado pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal (CMA/SF) em 2019 corrobora essa percepção. Segundo o documento, o FBMC enfrenta obstáculos significativos relacionados à sua estrutura e recursos disponíveis. O relatório aponta a ausência de uma estrutura administrativa permanente que dê suporte ao funcionamento do

Fórum, além de citar a falta de clareza em relação ao seu mandato e à natureza de suas deliberações.

190. De acordo com a CMA/SF (2019, p. 148), o FBMC:

(...) desde sua criação em 2000, jamais contou com recursos adequados para o seu funcionamento, em face de sua ausência de personalidade jurídica. Para o seu funcionamento, prevê-se apenas a nomeação de um coordenador-executivo e o apoio administrativo do Ministério do Meio Ambiente. A função de coordenador-executivo é de natureza voluntária, não remunerada, e não há qualquer tipo de estrutura administrativa permanente de apoio ao funcionamento do Fórum;

(...)

O papel de articulação com atores não-governamentais foi, muitas vezes, desempenhado de maneira efetiva e bem-sucedida pelo FBMC, mas trata-se de atuação que, em face das limitações já apontadas, nem sempre manteve regularidade e constância.

191. De fato, especialistas e gestores governamentais entrevistados afirmaram que o Fórum já foi muito atuante nas discussões sobre implantação da política climática, mas que vem perdendo sua relevância nos últimos anos, principalmente na gestão anterior, quando foi desmobilizado. No entanto, destacam que ele foi reativado no governo atual e está sendo reestruturado.

192. Para o atual Coordenador-Executivo do FBMC, Sr. Sérgio Xavier, um dos principais desafios enfrentados pelo Fórum em seu processo de reestruturação é o contexto de limitações orçamentárias e escassez de suporte administrativo (peça 74, p. 7):

Um dos maiores desafios do FBMC é se recompor, se revitalizar e agregar as inovações exigidas pela realidade atual, mesmo sem orçamento oficial e sem suportes adequados, após ter sido praticamente desmontado pelo governo passado. O próprio Ministério do Meio Ambiente (MMA), que, de acordo com o art. 9º do Decreto 9.082/2017, deve prover “apoio administrativo” ao FBMC, também encontra-se em processo de reconstrução, com diversas dificuldades estruturais, após a desestruturação que sofreu no governo anterior. Mas, mesmo neste cenário difícil, a partir do esforço de muitos voluntários e voluntárias, e com o empenho das equipes do MMA, o FBMC está evoluindo (...).

193. De acordo com o MMA, o Fórum está passando por um processo de reestruturação para funcionar de forma descentralizada e em rede, com o apoio de ferramentas digitais que estão sendo desenvolvidas. Paralelamente, está em curso a implantação das Câmaras Temáticas Nacionais e sendo articulada a integração com as Câmaras dos Fóruns Estaduais de Mudança do Clima (peça 34, p. 7).

194. Um resumo da proposta de reestruturação do FBMC, bem como das atividades realizadas no período de julho de 2023 a maio de 2024, consta do relatório encaminhado pelo atual Coordenador-Executivo do Fórum em resposta a requisição da equipe de auditoria (peça 74). Conforme descrito no relatório, o novo modelo prevê a criação de “Bases Locais de formulação de políticas integradas (...) e Câmaras Temáticas Nacionais e Estaduais (...), com objetivo de formular diretrizes estratégicas para orientar projetos e políticas públicas.” (peça 74, p. 8). Estão em processo de estruturação 25 câmaras temáticas nacionais, das quais oito já foram oficialmente criadas, com seus coordenadores devidamente definidos (peça 74, p. 35). Além disso, foi estabelecido um núcleo de gestão do Fórum, formado por oito voluntários (peça 74, p. 162).

195. O relatório enfatiza a necessidade de atualização do arcabouço legal que regulamenta o funcionamento do Fórum logo após a consolidação da nova estrutura. Trata-se do Decreto 9.082/2017, que dispõe sobre o FBMC, e do Decreto de 9 de agosto de 2018, que designa os membros representantes da sociedade civil (peça 74, p. 135-136).

196. Apesar da iniciativa de construção de uma nova configuração do Fórum, sua atuação ainda é incipiente. Desde sua reinstauração, em julho de 2023, seus membros ainda não se reuniram. Conforme previsto no art. 8º do Decreto 9.082/2017, o FBMC deveria se reunir, em caráter

ordinário, no mínimo anualmente para aprovar o relatório anual das atividades realizadas e o plano anual de trabalho para os doze meses subsequentes. Porém, de acordo com o MMA, apenas equipes de voluntários se reuniram, em três ocasiões, para discutir a reativação do Fórum e de suas câmaras temáticas (peça 42, p. 14).

197. O Decreto 9.082, de 2017, estabeleceu que os representantes da sociedade civil serão designados pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro de Estado do Meio Ambiente (art. 6º, § 1º). Isso foi feito por meio do Decreto de 9 de agosto de 2018. Não houve, desde então, a designação de novos membros (peça 42, p. 13).

198. Ocorre que a relação das nomeações promovidas pelo Decreto de 9 de agosto de 2018 está defasada. Alguns dos membros designados ocupam, atualmente, cargos no governo federal, como é o caso da Sra. Ana Amélia Campos Toni, Secretária Nacional de Mudança do Clima do MMA. Portanto, não mais atuam no Fórum como representantes da sociedade civil. Além disso, duas pessoas designadas pelo referido decreto já são falecidas – Alfredo Hélio Syrakis e Luiz Pinguelli Rosa. Com isso, deixou de haver equilíbrio na composição paritária entre representantes do setor público e da sociedade civil, em desacordo com o art. 3º, *caput*, c/c art. 6º, §2º, do Decreto 9.082/2017.

199. Ressalta-se que as equipes que veem atuando na reestruturação do FBMC são compostas, em sua maioria, por voluntários, e não pelos membros designados por meio do Decreto 9 de agosto de 2018.

200. Outro ponto relevante sobre a estrutura do Fórum, conforme delineado nos artigos 3º, 4º e 6º do Decreto 9.082/2017, é a ampla representação de membros tanto do setor governamental quanto não governamental. O FBMC é composto por, no mínimo, 27 representantes do setor público federal, incluindo ministros, dirigentes de agências reguladoras e entidades públicas, além de ser presidido pelo próprio Presidente da República. Adicionalmente, é assegurada participação equitativa de representantes da sociedade civil, incorporando pelo menos outros 27 membros de entidades do terceiro setor, do setor empresarial e do meio científico-acadêmico.

201. Em entrevistas durante a auditoria, gestores governamentais apontaram que a composição ampla e diversificada estabelecida no Decreto 9.082/2017, embora em tese contribua para a inclusão de múltiplas perspectivas, configura na prática um desafio para operacionalização do Fórum. Os gestores destacaram, por exemplo, as dificuldades de agenda para reunir esse grande número de autoridades do setor público e de representantes de setores não governamentais.

202. Com relação ao planejamento, transparência e *accountability* da atuação do Fórum, o Decreto 9.082/2017 determina que cabe ao seu Coordenador-Executivo “organizar a pauta e tornar públicas as atas das reuniões do FBMC” e “definir e dar publicidade ao plano anual de trabalho” (art. 9º, incisos I e IV). Além disso, o Ministro de Estado do Meio Ambiente deve divulgar as contribuições do FBMC, das suas câmaras temáticas e grupos de trabalho (art. 9º, § 3º). Porém, não foi possível localizar relatórios anuais das atividades realizadas pelo Fórum, seu plano anual de trabalho e atas de suas reuniões. Questionado sobre a divulgação das contribuições do FBMC e de suas câmaras temáticas e grupos de trabalho, resposta do MMA não apresenta informações ou evidências sobre o atendimento da exigência normativa (peça 42, p. 13).

203. Além disso, o Fórum não conta atualmente com um *site* na internet. Assim, não há divulgação centralizada dos documentos produzidos ao longo de seus 24 anos de existência. Sobre esse ponto, o MMA comunica que um *site* específico para o FBMC está em construção (peça 79, p. 4). Porém, o Ministério informa que (peça 79, p. 3-4):

(...) não há memórias e documentos relativos aos relatórios anuais de atividades e os planos anuais de trabalho de 2007 a 2023. Foram solicitados os documentos à gestão anterior do FBMC, todavia, tais relatórios, caso existam, não foram encaminhados. O único documento disponível é o Relatório Brasil Carbono Zero em 2060 para a Presidência da República, de 2018, do FBMC, cuja coordenação executiva à época era do ex-Deputado Federal, Alfredo Sirkis. (...)

204. Pesquisa eletrônica realizada pela equipe de auditoria (peça 112) corrobora as constatações de falhas de transparência e *accountability*. Vários respondentes informaram estar cientes da existência do Fórum, mas desconhecem quais são os membros atuais. Um dos respondentes destacou que: “não há visibilidade de seu plano de trabalho, [tampouco] de suas ações e contribuições para a PNMC”.

205. A ausência de registros e divulgação das atividades e resultados dos trabalhos do FBMC é um problema histórico. Relatório encaminhado pelo seu atual Coordenador-Executivo cita que um dos desafios da sua reestruturação é a insuficiência de informações devido à descontinuidade dos trabalhos, provocada pela desmontagem dos grupos temáticos durante o governo anterior. Segundo o relatório, a única estrutura recebida foi um grupo aberto de *whatsapp* (peça 74, p. 34).

206. Verifica-se, portanto, que o FBMC vem enfrentando percalços em sua atuação. Em particular, constatou-se o descumprimento de exigências estabelecidas no Decreto 9.082/2017 relativas à ausência de designação de membros do Fórum, uma vez que vacâncias entre os representantes da sociedade civil não foram supridas por novas designações, configurando desequilíbrio na paridade entre representantes do setor público e dos setores não governamentais. Além disso, verificou-se a ausência de publicização das atas das reuniões do FBMC, do seu plano anual de trabalho e das suas contribuições.

207. Considerando que cabe ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima prestar apoio administrativo ao Fórum (Decreto 9.082/2017, art. 9º), propõe-se **dar ciência** ao MMA sobre o desequilíbrio na paridade entre representantes do setor público e da sociedade civil no FBMC, em razão da não designação de novos membros da sociedade civil após vacâncias em sua estrutura, em desacordo com os artigos 3º, *caput*, e 6º, §§ 1º e 2º, do Decreto 9.082/2017. Propõe-se, também, **dar ciência** ao MMA da falta de publicização das atas de reuniões do FBMC e do seu plano de trabalho, além ausência de divulgação das contribuições do FBMC, das suas câmaras temáticas e dos seus grupos de trabalho, em desconformidade com art. 9º, incisos I e IV, e § 3º, do Decreto 9.082/2017.

208. Por outro lado, especialistas e gestores ouvidos pela equipe de auditoria entendem que a própria estrutura do FBMC, estabelecida no Decreto 9.082/2017, impõe obstáculos ao seu funcionamento. Como visto, o Fórum está sendo reestruturado, e gestores apontam a necessidade de adequações no seu decreto regulamentador. Nesse sentido, é importante que a administração pública avalie se a atual estrutura do FBMC pode ser aprimorada, de modo a retirar entraves ao seu funcionamento e torná-lo mais eficaz em sua missão de articular diversos atores da sociedade civil e Poder Público com o objetivo de contribuir para a discussão das ações necessárias ao enfrentamento da mudança global do clima.

209. Assim, propõe-se **recomendar** ao CIM que avalie a adequação da estrutura e dos mecanismos de funcionamento do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima previstos no Decreto 9.082/2017, e, caso identifique a necessidade de ajustes, que elabore e submeta à Casa Civil proposta de revisão no referido decreto.

210. Por fim, como visto na seção anterior, a recente publicação do Decreto 12.040, de 5/6/2024, criou no CIM novas instâncias de articulação vertical para a governança climática. Em particular, a Câmara de Participação Social (CPS) tem o objetivo de promover a participação da sociedade civil nas políticas públicas sobre mudança do clima. Dois representantes da câmara serão membros permanentes do CIM, sem direito a voto, sendo que um dos representantes será o Coordenador-Executivo do FBMC (art. 3º, § 2º, e art. 5º-F do Decreto 11.550/2023, incluídos pelo Decreto 12.040/2024).

211. A instituição dessa câmara reflete a intenção do governo federal de intensificar o engajamento dos atores não governamentais na implementação da política climática nacional. De fato, caberá à CPS a proposição ao CIM de “recomendações para o aperfeiçoamento, elaboração e implementação de instrumentos e de políticas setoriais e transversais sobre mudança do clima” e a mobilização de “agentes dos setores econômicos e da sociedade civil para o engajamento em planos e ações relacionados à mudança do clima” (art. 5º-F do Decreto 11.550/2023).

212. Até a conclusão deste relatório, as normas sobre a composição e o funcionamento da CPS ainda não foram definidas. É possível que haja alguma sobreposição de suas competências com as do FBMC, mas pode haver também sinergias e ganhos para a atuação das duas instâncias. Para isso, é fundamental que os regulamentos de ambas estejam bem alinhados, reforçando a importância da recomendação proposta nesta seção para que o CIM avalie eventual necessidade de revisão do Decreto 9.082/2017.

213. Espera-se que, com a implementação dessas propostas de deliberações, haja um maior engajamento dos atores não governamentais no processo de implementação da PNMC, garantindo maior legitimidade das decisões tomadas sobre os planos e ações nacionais para o enfrentamento das mudanças climática.

3.4 Baixa transparência do gasto climático no OGU

214. O gasto público climático pode ser definido como aquele destinado a financiar políticas públicas que respondem à mudança do clima global, tais como políticas de mitigação, adaptação e gestão de riscos e desastres naturais. Dada a relevância do tema, é importante que seja conhecida e divulgada a forma como gastos dessa natureza estão alocados no orçamento público, especialmente por possibilitar a avaliação da política climática e o monitoramento dos riscos fiscais associados a despesas com tendência de aumento significativo por conta dos impactos decorrentes de eventos climáticos extremos. Todavia, constatou-se que o conhecimento sobre o gasto climático federal ainda é incipiente.

215. Os responsáveis por políticas públicas devem primar pela transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. É recomendado que haja prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados pela política pública (TCU, 2014).

216. Nesse sentido, a identificação orçamentária do gasto público climático traz transparência para as ações governamentais e facilita o estabelecimento da associação entre despesas orçamentárias e o alcance de objetivos da política. Ao mesmo tempo, a identificação orçamentária do gasto público climático contribui para mapear os riscos fiscais associados à maior frequência de ocorrência de eventos climáticos extremos (OCDE, 2021).

217. Preliminarmente, vale esclarecer que os gastos climáticos têm duas categorias. Os gastos climáticos primários são aqueles que têm como função ou propósito responder à mudança do clima e seus efeitos, p. ex., gastos com ações de mitigação. Por sua vez, os gastos climáticos secundários são aqueles que, mesmo não tendo como função o enfrentamento das mudanças climáticas, geram impactos – positivos ou negativos – na política climática. Enquadram-se nessa categoria, por exemplo, gastos com controle de poluição atmosférica que também tenham o efeito positivo de reduzir emissões de GEE. Por sua vez, gastos com a geração termoelétrica de energia apresentam impactos negativos devido ao aumento de emissões de GEE (BID, 2021).

218. No caso do gasto climático federal, ainda não houve levantamento específico visando identificar sua composição e o respectivo montante de recursos alocados no OGU. Na verdade, o gasto climático tem sido contabilizado como parte do gasto ambiental, sendo que essa contabilização tem considerado apenas os gastos primários, deixando de fora os gastos secundários.

219. Um exemplo é o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que realizou o dimensionamento e analisou o comportamento dos gastos ambientais do governo federal de 2001 a 2018 (peça 76). A metodologia utilizada no trabalho teve como referencial a classificação das atividades ambientais (*Classification of Environmental Activities – CEA*), desenvolvida pela ONU. Essa classificação enquadra uma determinada despesa como gasto ambiental de acordo com as atividades mostradas no quadro abaixo.

Quadro 4 - Classificação das atividades ambientais

Grupo I – Proteção Ambiental
Classes

Proteção do ar e do clima
Gestão de efluentes líquidos
Gestão de resíduos sólidos
Proteção e recuperação do solo e dos recursos hídricos (superficiais e subterrâneos)
Redução de poluição sonora
Proteção da biodiversidade e recursos paisagísticos
Proteção contra radiação
Pesquisa e desenvolvimento para a proteção ambiental
Outras atividades de proteção ambiental
Grupo II – Manejo dos recursos naturais
Classes
Manejo dos recursos minerais e de energia
Manejo de recursos florestais
Manejo de recursos aquáticos (peixes e outras espécies)
Manejo de outros recursos biológicos (exceto madeira e recursos aquáticos)
Manejo de recursos hídricos
Pesquisa e desenvolvimento para o manejo dos recursos naturais
Outras atividades de manejo dos recursos naturais

Fonte: STRA/SOF

220. A classe 1 trata da proteção do ar e do clima, englobando medidas e atividades que visam à redução das emissões de gases de efeito estufa ou que afetam negativamente a camada de ozônio e das concentrações de poluentes atmosféricos no ambiente, dentre outros (ONU, 2016). Essa é a classe mais diretamente associada ao gasto climático primário do governo federal, tendo totalizado R\$ 1,491 bilhões entre 2001 e 2018. Desse montante, 80,3% foram referentes a operações oficiais de crédito para o financiamento de projetos para mitigação e adaptação à mudança do clima.

221. Todavia, essa classe deixa de incluir outros gastos primários relevantes. A classe 6 incorpora atividades e medidas voltadas para a proteção e a reabilitação de espécies da fauna e da flora, dos ecossistemas e habitats, bem como proteção e reabilitação de paisagens naturais e seminaturais. Ações de combate ao desmatamento ilegal estão incluídas nessa classe, não estando, portanto, apropriadas na classe mais diretamente associada ao gasto climático primário do governo federal, a classe 1. O total de gastos na classe 6 foi de R\$ 5,454 bilhões entre 2001 e 2018.

222. Uma iniciativa mais recente de contabilização do gasto ambiental foi empreendida pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Conforme previsto no Anexo II da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024, Lei 14.791/2023, a SOF/MPO elaborou o Resumo e o Demonstrativo de Agendas Transversais e Multissetoriais selecionadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024. Nesse trabalho, a SOF/MPO buscou identificar as ações orçamentárias vinculadas a cada uma das cinco Agendas Transversais e Multissetoriais definidas no PPA 2024-2027 (peça 77):

- a) Ambiental;
- b) Igualdade Racial;
- c) Crianças e Adolescentes;
- d) Povos Indígenas; e
- e) Mulheres.

223. Inicialmente, identificaram-se palavras associadas a cada uma das cinco agendas com base em pesquisas na literatura relevante e na interlocução com os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. O quadro a seguir apresenta as palavras associadas à Agenda Ambiental:

Quadro 5 - Palavras associadas à Agenda Ambiental

Agenda	Adapta e clima, água, Amazônia, aquecimento global, biocombustível,
--------	---

Ambiental	biodiversidade, bioeco, bioma, biomassa, brigad, carbono, cerrado, clima, Conama, conserva e ambient, degrada, desastre, desmata, devasta, ecologia ou agroecologia, efeito estufa, enchente, encosta, eólica, floresta, fogo, GEE, hidrelétr, hidrogênio, Ibama, Icmbio, incêndio, inova e ambient, INPE, inundaç, mar, mata atlântica, meio ambiente, mitiga, mobilidade urbana, oceano, orgânico, patrulha e ambiente, perigo, PNMA ou Política Nacional do Meio Ambiente, PNMC ou Política Nacional sobre Mudança do Clima, preserva e ambient, rejeito, renov, resíduo, risco, safra, saneamento básico, seca, segurança alimentar, semiárido, serviço florestal, SIRENE, SNUC, solar, solo, sustent, terra, tradicionais, unidade, de conservação, vegetação, vento, vigila e amb, vulner.
-----------	--

Fonte: STRA/SOF

224. A seguir, Subsecretaria de Temas Transversais (STRA) da SOF selecionou as programações orçamentárias que se enquadravam na descrição de cada uma das cinco agendas transversais, com base em buscas nos campos de informações do Cadastro de Ações Orçamentárias no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) em programas finalísticos do Poder Executivo. No caso da Agenda Ambiental, a descrição tratou da relação com políticas públicas que visam ao enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas ou que têm o enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas como um de seus objetivos.

225. O exame do Quadro 5 – que contempla termos como “adapta e clima”, “aquecimento global”, “carbono”, “clima”, “desastre”, “efeito estufa” e “GEE” – e da descrição da Agenda Ambiental mencionada acima deixa claro que as ações orçamentárias relacionadas às mudanças climáticas foram apropriadas como gasto ambiental no levantamento da STRA/SOF. Verifica-se, assim, que há espaço para aprimoramentos que venham a permitir uma visão completa e detalhada dos gastos climáticos no OGU, incluindo tanto aqueles que têm impacto positivo como os de impacto negativo nas ações de mitigação e de adaptação.

226. A falta de levantamento específico visando dimensionar o gasto climático federal está relacionada com a inexistência de metodologia para o desenvolvimento de marcadores climáticos no OGU, os quais permitiriam identificar a composição do gasto climático federal e o respectivo montante de recursos, incluindo gastos primários e secundários. Nesse sentido, cabe notar que há uma iniciativa em andamento cujo propósito é viabilizar a elaboração dessa metodologia.

227. Em entrevista, gestores da STRA/SOF relataram a ocorrência de algumas limitações na contabilização dos gastos ambientais e climáticos. Foi mencionada a necessidade de que a identificação de gastos fosse baseada em critérios metodológicos mais estruturados, indo além da construção dialógica com os órgãos setoriais. Tal providência evitaria a apropriação de gastos climáticos como gastos ambientais e vice-versa, além da apropriação de gastos climáticos em outras funções de governo, algo que, segundo os gestores da STRA/SOF, foi observado no trabalho de marcação de gastos das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024.

228. Por esse motivo, os gestores entrevistados informaram que está em elaboração projeto em parceria com o BID visando ao desenvolvimento de metodologia que possibilite a marcação dos gastos ambientais e climáticos no OGU de forma mais robusta. A proposta é que os gastos sejam contabilizados de modo a identificar despesas que sejam ao mesmo tempo ambientais e climáticas ou então apenas de um dos dois tipos. Ao mesmo tempo, gastos secundários também deverão ser identificados e contabilizados. Uma vantagem adicional dessa metodologia é permitir a comparação dos gastos realizados no Brasil com a experiência internacional.

229. A metodologia para identificar os gastos climáticos deve desenvolver uma classificação funcional baseada na intenção ou propósito declarados e uma classificação de caráter estrutural fundamentada nos impactos gerados na política climática (BID, 2021). A expectativa é que seja adotada a Classificação por Função de Governo (COFOG - *Classification of Functions of*

Government), que é uma classificação detalhada das funções de governo ou objetivos socioeconômicos, como saúde, educação, proteção social e defesa.

230. A COFOG já possui uma classificação para a proteção ambiental, apresentando as seguintes subfunções:

- Gestão de resíduos;
- Gestão de águas residuais;
- Redução da poluição;
- Proteção da biodiversidade e da paisagem;
- Pesquisa e desenvolvimento da proteção ambiental;
- Proteção ambiental não especificada.

231. A COFOG deverá então ser adaptada para incluir também uma classificação funcional para o gasto climático, além de uma classificação estrutural considerando seus impactos. Segundo os gestores da STRA/SOF, a expectativa é que o projeto esteja concluído em novembro de 2025.

232. Todavia, na ausência dessa metodologia, tem-se hoje um conhecimento apenas parcial e incerto do gasto climático federal. Por exemplo, é razoável identificar os recursos associados ao Programa de Enfrentamento da Emergência Climática (1158) como gastos climáticos. Já para os Programas Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios (6114) e Gestão de Risco e de Desastres (2318), apesar de uma óbvia conexão com a agenda climática, seria necessário exame mais aprofundado para discriminar precisamente o rol de despesas com relevância climática.

233. Outro aspecto está relacionado com os gastos cujo propósito principal é enfrentar os efeitos ou impactos físicos de eventos climáticos depois de sua ocorrência, tais como a resposta a emergências e desastres e a recuperação de ativos físicos ou ambientais. É importante identificar gastos dessa natureza porque constituem o maior custo fiscal relacionado com a questão climática e, devido à sua magnitude e variabilidade, representam um enorme desafio para a sustentabilidade fiscal de longo prazo (BID, 2022).

234. Um exemplo interessante desse tipo de gasto refere-se ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), política pública do governo federal que busca garantir o pagamento de financiamento rural de custeio agrícola quando a lavoura amparada tiver sua receita reduzida por causa de eventos climáticos ou pragas e doenças sem controle.

235. Auditoria do TCU em andamento (TC 014.798/2023-9) registrou que, nos últimos anos-safras, ocorreu o fenômeno La Niña, resultado do resfriamento anormal das águas do oceano Pacífico, o que altera a distribuição de calor e umidade entre várias regiões do planeta. Isso acarretou um período de frio e intensas secas nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, prejudicando lavouras e gerando perdas de safras. O fenômeno impactou as indenizações pagas pelo Proagro, tendo havido um incremento de dezessete vezes de 2019 para 2022, passando de R\$ 285,8 milhões para R\$ 5 bilhões.

236. É importante destacar que alguns países já implementaram metodologias de marcação do gasto climático em seus orçamentos. Conforme destacado em relatório do BID, Costa Rica e a República Dominicana adotaram classificações funcionais do gasto público que incluem as mudanças climáticas (BID, 2022).

237. Dessa forma, cabe **recomendar** ao Ministério do Planejamento e Orçamento que desenvolva e implemente metodologia de marcação dos gastos climáticos no Orçamento Geral da União, abrangendo gastos primários e secundários, tanto com impactos positivos quanto negativos.

238. A partir da marcação dos gastos climáticos no Orçamento Geral da União, será possível conferir maior transparência à sua execução orçamentária por meio da divulgação nos meios eletrônicos a disposição do governo federal de forma acessível e atualizada. Tal providência está em linha com o que estabelece o art. 48, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de

diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1o A transparência será assegurada também mediante:

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

239. Todavia, para que isso aconteça, será necessário disponibilizar ferramenta de consulta que permita a visualização facilitada às subfunções e demais categorias de interesse do gasto climático federal nos meios eletrônicos de acesso público. Tal objetivo poderia ser alcançado pela elaboração de painel de consulta com recorte voltado para o tema climático, que seria o ponto de acesso inicial a informações mais detalhadas.

240. Dois exemplos interessantes são os painéis de divulgação dos gastos da União com o combate à COVID-19. O portal Tesouro Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>) e o Painel do Orçamento Federal (<https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucaoOrcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true>) apresentaram a execução das despesas relacionadas ao enfrentamento da COVID-19 entre 2020 e 2022, o que permitiu o acompanhamento atualizado dos gastos durante a ocorrência da pandemia.

241. Assim, é oportuno **recomendar** ao Ministério do Planejamento e Orçamento que elabore painel eletrônico de divulgação que apresente a execução orçamentária do gasto climático federal sob um recorte temático.

242. A implementação dessas medidas deverá aumentar a transparência do gasto climático federal. Ao mesmo tempo, a marcação orçamentária do gasto climático contribuirá para a identificação e a gestão dos riscos fiscais associados à mudança do clima, ajudando a fortalecer a sustentabilidade fiscal do setor público no longo prazo.

3.5 Baixa transparência dos fundos climáticos multilaterais

243. Parte das ações para enfrentamento da crise climática é financiada por recursos oriundos de fundos internacionais. De acordo com o Quarto Relatório Bienal de Atualização (BUR, na sigla em inglês), apresentado pelo governo brasileiro à UNFCCC, as contribuições disponibilizadas ao país por meio desses fundos alcançaram o total de US\$ 1,847 bilhão no biênio 2018-2019 (peça 78, p. 77). Todavia, a despeito da relevância desses recursos, constatou-se que as informações quanto às formas de acesso aos principais fundos, bem como em relação à execução dos projetos aprovados, não são divulgadas de forma centralizada e de fácil compreensão, o que pode afetar o nível de utilização de recursos.

244. Essa situação contrasta com o que foi estabelecido no Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Em seu art. 4º, inciso XI, o normativo prescreve que deve ser promovida a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. Ademais, o Referencial do TCU de avaliação da governança de políticas públicas indica que deve haver divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados (TCU, 2014).

245. Os principais fundos multilaterais que financiam projetos para o enfrentamento da crise climática são o Fundo Verde para o Clima (*Green Climate Fund* - GCF), o Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Facility* - GEF), os Fundos de Investimento Climático (*Climate Investment Funds* - CIF) e o Fundo de Adaptação (*Adaptation Fund* - AF). Juntos, esses fundos possuem uma carteira de investimentos que ultrapassa US\$ 27 bilhões (<https://www.g20.org/pt-br/noticias/fundos-verdes-sao-alvo-do-brasil-no-g20-entenda-porque>, acesso em 20/6/2024). O presente trabalho examina o funcionamento dos três primeiros fundos,

que são aqueles expressamente mencionados no Decreto 11.550/2023, que dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

246. Nesse sentido, o art. 9º do Decreto 11.550/2023 estabelece que:

Art. 9º - Compete ao Ministério da Fazenda exercer a função de Autoridade Nacional Designada para o Fundo Verde para o Clima, de Ponto Focal Operacional do Fundo Global para o Meio Ambiente e de Membro Designado para os Comitês dos Fundos de Investimento Climático - CIF.

§ 1º A disponibilização dos recursos do Fundo Verde para o Clima, do Fundo Global para o Meio Ambiente e dos Fundos de Investimento Climático, relacionados aos projetos sobre enfrentamento da mudança do clima, observará as diretrizes e os instrumentos da PNMC, previstos respectivamente nos art. 5º e art. 6º da Lei nº 12.187, de 2009.

§ 2º O Ministério da Fazenda estabelecerá os procedimentos para consulta aos órgãos e às entidades da administração pública federal, no âmbito de sua competência, para subsidiar tecnicamente as atividades da Autoridade Nacional Designada para o Fundo Verde para o Clima, do Ponto Focal Operacional do Fundo Global para o Meio Ambiente e da representação brasileira junto aos Comitês dos Fundos de Investimento Climático - CIF.

247. Dentro do Ministério da Fazenda, o exercício dessa competência é feito pela Subsecretaria de Financiamento ao Desenvolvimento Sustentável (SUFIN) da Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN), nos termos do art. 45, inciso VII, do Decreto 11.907/2024. A seguir, são apresentadas informações mais detalhadas sobre o GCF, GEF e CIF.

248. O Fundo Verde para o Clima (GCF) foi estabelecido em 2010 pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) para apoiar a ação climática global, promovendo uma transição de baixo carbono e climaticamente resiliente em países em desenvolvimento. O GCF também auxilia no cumprimento do Acordo de Paris ao apoiar os países em desenvolvimento no alcance de suas metas de redução de emissões. Atualmente, conta com contribuições anunciadas de mais de US\$10 bilhões, provenientes de 43 países.

249. O GCF financia projetos e programas tanto para redução de emissões quanto para o aumento da resiliência aos efeitos das mudanças do clima. Estes poderão ser desenvolvidos pelos setores público e privado para atingir objetivos e metas nacionais de desenvolvimento sustentável. O Fundo tem por objetivo balancear as alocações para mitigação e adaptação de forma igualitária, mantendo também um equilíbrio entre os países (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/fundos-internacionais-de-desenvolvimento/fundo-verde-do-clima/o-fundo-verde-do-clima-gcf-1>, acesso em 20/6/2024).

250. Para acessar os recursos do GCF, uma organização interessada deverá entrar em contato com uma entidade acreditada junto ao fundo para o desenvolvimento de uma proposta de financiamento. No Brasil, essas entidades são o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) e a Caixa Econômica Federal (CAIXA).

251. A proposta é analisada pelo GCF e, no momento oportuno, a Autoridade Nacional Designada (AND) do país em que o projeto será implementado é acionada para a emissão de carta de não-objeção. A emissão da carta demonstra o alinhamento da proposta com as prioridades e interesses nacionais. Após a carta, a proposta continua no processo interno até sua aprovação ou não pelo conselho do GCF.

252. A divulgação dos recursos disponíveis acontece durante o processo de formulação e atualização do Programa País, no qual cada país é incentivado a definir as suas prioridades nacionais e apresentar a sua estratégia para engajamento com o Fundo. Como parte do processo de construção de uma estratégia para o GCF, faz-se necessário o engajamento dos diversos atores sociais para subsidiar a definição das prioridades nacionais, considerando as visões do setor público (federal e subnacional), sociedade civil e setor privado.

253. Segundo informações constantes no site do GCF, o Brasil conta com doze projetos financiados pelo fundo, no valor total de US\$ 426,5 milhões, sendo quatro projetos nacionais e os demais sendo executados também em outros países (<https://www.greenclimate.fund/countries/brazil>, acesso em 21/6/2024).

254. O Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) é uma instituição internacional que apoia projetos ambientais globais, oferecendo financiamento e assistência técnica em áreas como biodiversidade, mudança climática e gestão de produtos químicos. Criado em 1991, o GEF promove a cooperação internacional para enfrentar desafios ambientais, operando como mecanismo financeiro para implementar convenções ambientais (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/fundos-internacionais-de-desenvolvimento/fundo-global-para-o-meio-ambiente-gef>, acesso em 21/6/2024).

255. Em ofício, a SAIN/MF informou sobre o acesso aos recursos do GEF (peça 36, p. 4-5): O principal tipo de financiamento do GEF (*Global Environment Facility*) é feito através dos recursos chamados STAR (*System for Transparent Allocation of Resources*). A cada recomposição desses recursos (feita a cada 4 anos), um teto específico é atribuído a cada país. Para se ter acesso a esses recursos, um Ministério interessado na implementação de algum projeto (ou programa) contata o Ponto Focal Operacional (no caso brasileiro, o Ministério da Fazenda) para conhecer a quantidade de recursos ainda disponíveis. Uma ideia de projeto é então apresentada ao GTAP (Grupo de Trabalho para Análise de Projetos de Meio Ambiente, coordenado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento) – cujas atribuições foram determinadas pela Portaria Interministerial nº 698 de 22 de julho de 1991 – para análise e aprovação do conceito de projeto. Se aprovado, o Ministério interessado procura uma Agência Implementadora GEF (a lista das agências consta no site do GEF) para desenvolver melhor aquele conceito de projeto/programa. Uma vez endossado pelo Ponto Focal Operacional (Ministério da Fazenda) por meio de uma Carta de Endosso e submetido, o Conselho do GEF (formado por representantes de todos os países-membros) analisa o conceito em uma das duas reuniões anuais. Se aprovado, o conceito deve ser desenvolvido e um projeto/programa completo deve ser apresentado em um prazo determinado para aprovação do Secretariado. Após aprovado, os recursos são liberados para a agência implementadora, que coordenará a execução juntamente com o Ministério responsável e uma agência executora, que será responsável por administrar os recursos.

256. O GEF já destinou cerca de US\$ 709 milhões para o Brasil, distribuídos em 59 projetos, principalmente para biodiversidade, projetos agroflorestais, além de Captura e Armazenamento de CO₂ (CCS) na indústria sucroalcooleira, tratamento de resíduos na indústria química, produção de carvão vegetal para a indústria siderúrgica, entre outros (CNI, 2022, p. 29).

257. Em relação ao CIF (*Climate Investment Funds*), ofício da SAIN/MF informa que o fundo é: líder global na captação de financiamento climático flexível, seguro e concessional para soluções e inovações climáticas, auxiliando países de baixa e média renda a se adaptarem e mitigarem as mudanças climáticas. Criado em 2008, desde então o CIF canaliza fundos de doadores governamentais e do setor privado para apoiar mais de 370 projetos em 72 países (peça 36, p. 3).

258. A oferta de recursos do CIF é estruturada por programas. Para ter acesso a esses recursos, o país interessado encaminha ao CIF uma manifestação de interesse. Em seguida, o CIF selecionará, dentre os países que manifestaram interesse, quais poderão encaminhar um plano de investimento. Após a seleção, o CIF envia uma carta-convite para o país se engajar com o fundo.

259. A elaboração do plano de investimento para um programa específico envolve o engajamento com algum dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) credenciados junto ao fundo e a designação de um ponto focal. O processo de elaboração envolve consultas com ministérios, agências bilaterais e multilaterais, agências da ONU, setor privado, organizações da sociedade civil e outras partes interessadas para identificar oportunidades e desafios específicos para os futuros investimentos, fortalecer a apropriação pelo país e promover um engajamento significativo com uma ampla gama de atores.

260. Segundo a SAIN/MF, o Brasil teve planos de investimento aprovados nos programas de Integração de Energias Renováveis (REI) e de Investimento Florestal (FIP). No total, treze projetos foram aprovados, representando US\$ 100,4 milhões de financiamento aprovado, com mais US\$ 284,6 milhões em cofinanciamento (peça 36).

261. A maior parte das informações relatadas acima sobre os fundos climáticos multilaterais foi obtida por meio de ofício de resposta do Ministério da Fazenda. Contudo, a disponibilidade dessas informações para órgãos e instituições interessadas em acessar os recursos desses fundos, bem como para a sociedade em geral, é mais limitada.

262. No caso do GCF e do GEF, há um ponto de acesso inicial no site do Ministério da Fazenda (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/fundos-internacionais-de-desenvolvimento>, acesso em 21/6/2024). As informações disponíveis sobre o GCF, apesar de estarem aparentemente desatualizadas desde 2022, são abrangentes e de fácil compreensão. Há seções dedicadas a explicar o que é o fundo, o papel da Autoridade Nacional Designada, o propósito do Programa País e as formas de acesso aos recursos. Além disso, é apresentada a lista de programas e projetos aprovados (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/fundos-internacionais-de-desenvolvimento/fundo-verde-do-clima/projetos-e-programas>, acesso em 21/6/2024), mas com informações defasadas e menos detalhadas em comparação com o próprio site do GCF (<https://www.greenclimate.fund/countries/brazil>, acesso em 21/6/2024).

263. Já para o GEF, as informações são mais restritas. Não há, por exemplo, dados sobre os programas e projetos aprovados. Ao mesmo tempo, a maior parte das seções dá acesso a documentos em inglês, o que dificulta a sua compreensão (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/fundos-internacionais-de-desenvolvimento/fundo-global-para-o-meio-ambiente-gef>, acesso em 21/6/2024).

264. Quanto ao CIF, não foi identificado *site* em português com informações sobre o fundo, mas apenas na língua inglesa (<https://www.cif.org/>, acesso em 21/6/2024). O *site* apresenta informações em nível mais geral sobre o funcionamento do CIF, tais como sua estrutura de governança e os programas por meio dos quais atua. Todavia, não há orientações específicas sobre as formas de acesso aos recursos, bem como prazos para apresentação de propostas de financiamento, algo que demandaria o detalhamento das informações do CIF de acordo com a forma de engajamento do país com o fundo.

265. Dessa forma, há dificuldades para se obter um nível satisfatório de informações sobre cada fundo, até mesmo para que uma eventual instituição interessada possa definir qual seria a melhor opção de financiamento para um determinado projeto.

266. Essa situação está relacionada com o desenvolvimento insuficiente dos canais existentes para divulgação de informações institucionais sobre o GCF, GEF e CIF. Em entrevista, gestores da SAIN/MF relataram a intenção de aprimorar o site do Ministério para que possa centralizar a divulgação abrangente e atualizada de informações sobre os três fundos, mas que a execução tem esbarrado na dificuldade de obtenção dos recursos humanos e de tecnologia da informação necessários para implementar essa solução.

267. Com isso, pode haver dificuldades para que eventuais interessados em desenvolver projetos passíveis de serem financiados pelos fundos possam ter acesso às informações necessárias para pleitear os respectivos recursos. Ressalta-se que gestores da SAIN/MF relataram em entrevista que há recursos disponíveis para apresentação de novos projetos, desde que estruturados e alinhados com as diretrizes dos fundos.

268. Ademais, a falta de informações prejudica o conhecimento da sociedade a respeito da importância e características dos fundos climáticos multilaterais, bem como das iniciativas financiadas e principais resultados alcançados.

269. Desse modo, cabe **recomendar** ao Ministério da Fazenda que desenvolva mecanismo de divulgação do Fundo Verde para o Clima (*Green Climate Fund* - GCF), do Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Facility* - GEF) e do Fundo de Investimento Climático

(*Climate Investment Funds* - CIF), apresentando informações sobre formas e prazos de acesso aos financiamentos, disponibilidade de recursos, projetos financiados e valores utilizados, de acordo com as particularidades de cada fundo.

270. Espera-se que a adoção dessa medida facilite a formulação de propostas de financiamento para os três fundos, aumentando o acesso aos respectivos recursos. Outro efeito positivo esperado é o aumento da transparência sobre a importância e funcionamento dos fundos.

4. CONCLUSÃO

271. O planeta vem registrando sucessivos recordes de calor. Na esteira da elevação das temperaturas, eventos climáticos extremos são cada vez mais intensos e frequentes. Inundações, ondas de calor, secas e incêndios florestais têm causado devastação em todos os continentes (seção 2.1). Para enfrentar a mudança do clima e seus efeitos, houve a construção de uma ampla estrutura de cooperação internacional, que vem sendo desenhada desde a Conferência Rio 92. Por sua vez, a participação em fóruns globais e a incorporação no ordenamento jurídico pátrio dos compromissos internacionais assumidos pelo país levaram ao início da institucionalização da governança climática nacional a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (seções 2.2 e 2.3).

272. A agenda climática é extremamente transversal. Isso demanda a construção de arranjos institucionais eficientes, além de esforços de coordenação entre órgãos e entidades federais e de articulação com os entes federados e sociedade civil. Envolve, também, a mobilização e a gestão de grande soma de recursos financeiros oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e de fundos internacionais. Tendo em vista esses desafios, este trabalho avaliou a governança instituída em âmbito federal para enfrentamento da crise climática, bem como os mecanismos de gestão dos recursos financeiros destinados ao tema.

273. Constatou-se que os principais instrumentos de planejamento da política climática do país – o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima) e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA) – tiveram implementação incipiente e acabaram sendo descontinuados ao longo do tempo. De fato, não há registro de que o Plano Clima, lançado em 2008, tenha sido monitorado, avaliado ou revisado. Situação semelhante ocorreu com o PNA. Instituído em 2016, o plano visava promover a gestão e redução do risco no país frente aos efeitos adversos associados à mudança do clima. O PNA deveria ter ciclos de execução quadrienais, com revisões no último ano de cada ciclo. Porém, ao final do primeiro ciclo de execução, em 2020, o PNA não foi revisto, não houve estabelecimento de novas metas, tampouco início de um novo ciclo de implementação (seção 3.1.1).

274. Em boa medida, a implementação incipiente, as falhas de monitoramento e avaliação e a ausência de revisão dos planos da PNMC decorrem do baixo grau de institucionalização desses instrumentos e de retrocessos na governança climática do país, como a desconstituição do Grupo Técnico de Adaptação à Mudança do Clima (GT Adaptação), em 2018, e a extinção do Grupo-Executivo (GEx) do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas (SMCF/MMA), em 2019 (seções 3.1.1 e 3.1.2).

275. Contudo, desde 2023 o Poder Executivo federal vem construindo uma nova governança climática, com a criação da Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC/MMA), a reformulação do CIM e a incorporação da temática em unidades específicas de diversos ministérios. Além disso, encontra-se em elaboração um novo Plano Clima (seções 2.3, 3.1.1 e 3.1.2). De todo modo, é fundamental evitar a ocorrência de novos retrocessos na governança climática que possam vir a prejudicar a implementação da PNMC e dos seus planos. Com esse objetivo, este relatório propõe **recomendações** ao CIM para que o novo Plano Clima seja instituído mediante instrumento normativo adequado para atribuição efetiva de responsabilidades aos diversos órgãos e entidades envolvidos em sua implementação, além de estabelecer sistemática de monitoramento, avaliação e revisão do plano (seções 3.1.1 e 3.1.2).

276. Verificou-se, também, que a própria Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) está desatualizada. A governança climática global evoluiu consideravelmente desde a

publicação da Lei 12.187/2009, que instituiu a PNMC. Um exemplo é o Acordo de Paris, firmado em 2015, que estabeleceu novos compromissos para os países signatários, incluindo o Brasil. Além disso, boas práticas internacionais apontam elementos chaves que a legislação sobre mudanças climáticas de um país deveria contemplar, alguns dos quais ainda não tratados de forma explícita no arcabouço legal brasileiro (seção 3.2).

277. Recentemente, o CIM instituiu Grupo Técnico Temporário (GTT) com o objetivo de elaborar proposta de atualização da PNMC. A Resolução CIM 2/2023 estabelece os aspectos que devem ser atualizados na lei, os quais guardam consonância com os pontos identificados no presente trabalho. A despeito de reconhecer a existência de iniciativa em curso, este relatório destaca que, no passado, outras tentativas de atualização da PNMC não tiveram andamento. Desse modo, propõe-se **recomendar** ao CIM o efetivo encaminhamento de proposta de projeto de lei para atualização da PNMC, com vistas a adequá-la aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris e em consonância com as boas práticas internacionais aplicáveis à realidade brasileira (seção 3.2).

278. Além de buscar a atualização da PNMC e de garantir a implementação, monitoramento e revisão de seus instrumentos de planejamento, o compromisso de reduzir emissões de GEE e de adotar medidas de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas exige esforços conjuntos e articulados dentro da administração pública federal e entre os diferentes entes federativos e sociedade civil. No entanto, a execução da política climática no Brasil tem sido marcada pela articulação insuficiente entre o governo federal, entes subnacionais e atores não governamentais (seção 3.3).

279. De fato, constatou-se a inexistência de instância específica na qual os entes federativos possam discutir a condução da política climática nacional, definir papéis e responsabilidades e garantir a participação de todos nos processos decisórios. Contudo, após a conclusão da fase de execução da auditoria, o Decreto 12.040/2024 criou, no âmbito do CIM, a Câmara de Articulação Interfederativa, que será responsável pela interação entre governo federal e entes subnacionais. A câmara ainda não está em operação, pois ainda carece de regulamentação quanto à sua composição e funcionamento. De todo modo, ela tem o potencial de suprir algumas das lacunas apontadas neste relatório. Nesse sentido, propõe-se **recomendar** que o CIM forneça à câmara os meios necessários para que possa efetivamente cumprir seu papel de promover a integração e o aperfeiçoamento dos instrumentos e políticas nacionais sobre mudança do clima em consonância com as políticas e contextos regionais e locais (seção 3.3.1).

280. Em relação à articulação do governo federal com a sociedade civil, existe uma instância já definida pela PNMC, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). Entretanto, o FBMC não vem sendo atuante nos últimos anos, deixando de ter o protagonismo que teve no início dos anos 2000. Gestores públicos argumentam que a estrutura do Fórum, estabelecida no Decreto 9.082/2017, impõe entraves ao seu funcionamento. Além disso, a instância, que não tem personalidade jurídica, depende do apoio administrativo do MMA e do trabalho de voluntários. Nesse sentido, este relatório **recomenda** ao CIM que avalie a adequação da estrutura e dos mecanismos de funcionamento do Fórum, e, caso identifique a necessidade de ajustes, que elabore e submeta à Casa Civil proposta de revisão do Decreto 9.082/2017 (seção 3.3.2).

281. Ressalta-se que, entre as câmaras do CIM recentemente criadas pelo Decreto 12.040/2024, está a Câmara de Participação Social (CPS), que tem o objetivo de promover a participação da sociedade civil nas políticas públicas sobre mudança do clima. A instituição dessa câmara tende a favorecer o engajamento de atores não governamentais na implementação da política climática nacional (seção 3.3.2).

282. A boa governança demanda, também, disponibilidade e gestão adequada de recursos financeiros e orçamentários destinados à agenda climática. Nesse sentido, é importante conhecer e divulgar os gastos climáticos financiados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e com recursos oriundos de financiamentos internacionais (seções 3.4 e 3.5).

283. Todavia, as despesas orçamentárias que direta ou indiretamente afetam a política climática ainda não são amplamente identificadas no OGU. Atualmente, está em elaboração na Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPO) projeto em parceria com o BID visando ao desenvolvimento de metodologia que possibilite a marcação dos gastos climáticos orçamentários. A expectativa é que o projeto seja concluído em novembro de 2025. Além de trazer transparência para as ações governamentais, a identificação do gasto climático pode facilitar o estabelecimento de associação entre despesas orçamentárias e o alcance de objetivos da política, permitir a comparação dos gastos realizados no Brasil com a experiência internacional e mapear riscos fiscais oriundos do aumento de dispêndios com resposta a emergências e desastres naturais. Nesse sentido, em linha com a iniciativa em andamento na SOF, e considerando a importância do projeto, este relatório propõe **recomendar** ao MPO que desenvolva e implemente metodologia de marcação dos gastos climáticos no OGU, além de disponibilizar painel eletrônico de divulgação da execução orçamentária de despesas dessa natureza (seção 3.4).

284. Parte das ações para enfrentamento da crise climática é financiada por recursos oriundos de fundos climáticos multilaterais. Entre 2018 e 2019, o Brasil recebeu em torno de US\$ 1,847 bilhão desses fundos. Porém, a despeito da relevância das cifras, as informações quanto às formas de acesso aos principais fundos, bem como em relação à execução dos projetos aprovados, não são divulgadas de forma centralizada e de fácil compreensão. Isso pode levar a dificuldades para que eventuais interessados em desenvolver projetos passíveis de serem financiados pelos fundos possam ter acesso aos elementos necessários para pleitear os respectivos recursos (seção 3.5).

285. O Ministério da Fazenda exerce a função de autoridade nacional designada para o Fundo Verde para o Clima (GFC, na sigla em inglês), de ponto focal operacional do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês) e de membro designado para os Comitês dos Fundos de Investimento Climático (CIF, na sigla em inglês). Esses são os três principais fundos climáticos multilaterais dos quais o Brasil é beneficiário. Tendo em vista as competências do Ministério da Fazenda na operacionalização dos fundos no país, e considerando as limitações constatadas relativas à disponibilização de informações sobre eles, o relatório propõe **recomendar** ao órgão que desenvolva mecanismo de divulgação dos fundos GFC, GEF e CIF, contendo informações sobre formas e prazos de acesso aos financiamentos, disponibilidade de recursos, projetos financiados e valores utilizados (seção 3.5).

286. As propostas de recomendações apresentadas neste relatório visam contribuir para o aperfeiçoamento da governança climática, favorecendo a implementação dos programas e ações de governo para enfrentamento das mudanças do clima. A maioria delas está em linha com iniciativas atualmente em andamento no Poder Executivo federal. Trata-se de ações estruturantes e de longo prazo, como a instituição do novo Plano Clima e de uma sistemática para seu monitoramento, a atualização da PNMC, o aprimoramento da articulação vertical e o desenvolvimento de metodologia de marcação dos gastos climáticos. Considerando o histórico recente de descontinuidade das estruturas administrativas e instrumentos da política climática (seções 2.3, 3.1, 3.2 e 3.3), as propostas de encaminhamento buscam fortalecer as iniciativas em curso, de modo a evitar novos retrocessos e contribuir para a perenidade das ações governamentais relacionadas ao clima.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

287. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- i) **Recomendar** ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:
 - a. institua o novo Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima) mediante instrumento normativo adequado para atribuição efetiva de responsabilidades aos diversos órgãos e entidades envolvidos na sua implementação, a exemplo de resolução do próprio CIM ou decreto presidencial (seção 3.1.1);

- b. estabeleça, mediante instrumento normativo adequado, sistemática de monitoramento, avaliação e revisão do novo Plano Clima, definindo o escopo e a periodicidade de cada uma dessas atividades, bem como os respectivos responsáveis (seção 3.1.2);
- c. aprove e encaminhe à Casa Civil da Presidência da República proposta de projeto de lei para atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com vistas a adequá-la aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris e em consonância com as boas práticas internacionais aplicáveis à realidade brasileira, a exemplo daquelas previstas no documento *Reference Guide to Climate Change Framework Legislation* do Banco Mundial (seção 3.2);
- d. defina os meios necessários para que a Câmara de Articulação Interfederativa possa promover articulação efetiva do governo federal com os estados, Distrito Federal e municípios, visando à integração e ao aperfeiçoamento dos instrumentos e políticas nacionais sobre mudança do clima em consonância com as políticas e contextos regionais e locais (seção 3.3.1);
- e. avalie a adequação da estrutura e dos mecanismos de funcionamento do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) previstos no Decreto 9.082/2017, e, caso identifique a necessidade de ajustes, que elabore e submeta à Casa Civil proposta de revisão no referido decreto (seção 3.3.2);
- ii) **Dar ciência** ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, sobre:
 - a. a constatação de desequilíbrio na paridade entre representantes do setor público e da sociedade civil no Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), em razão da não designação de novos membros da sociedade civil após vacâncias em sua estrutura, em desacordo com os artigos 3º, *caput*, e 6º, §§ 1º e 2º, do Decreto 9.082/2017 (seção 3.3.2);
 - b. a falta de publicização das atas de reuniões do FBMC e do seu plano de trabalho, além ausência de divulgação das contribuições do Fórum, das suas câmaras temáticas e dos seus grupos de trabalho, em desconformidade com art. 9º, incisos I e IV, e § 3º, do Decreto 9.082/2017 (seção 3.3.2);
- iii) **Recomendar** ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:
 - a. que desenvolva e implemente metodologia de marcação dos gastos climáticos no Orçamento Geral da União, abrangendo gastos primários e secundários, tanto com impactos positivos quanto negativos (seção 3.4);
 - b. elabore painel eletrônico de divulgação que apresente a execução orçamentária do gasto climático federal sob um recorte temático (seção 3.4);
- iv) **Recomendar** ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que desenvolva mecanismo de divulgação do Fundo Verde para o Clima (*Green Climate Fund* - GCF), do Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Facility* - GEF) e do Fundo de Investimento Climático (*Climate Investment Funds* - CIF), apresentando informações sobre formas e prazos de acesso aos financiamentos, disponibilidade de recursos, projetos financiados e valores utilizados, de acordo com as particularidades de cada fundo (seção 3.5);
- v) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens ‘i’, ‘iii’ e ‘iv’;
- vi) Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, aos Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Fazenda (MF), ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e à Casa Civil da Presidência da República.

É o relatório.

VOTO

Em exame, auditoria operacional realizada entre agosto de 2023 e junho de 2024, com foco na avaliação da governança em âmbito federal para enfrentamento da crise climática, bem como para analisar os mecanismos de gestão dos recursos financeiros destinados ao tema. Com esse trabalho, pretende-se compreender como o Brasil está estruturando suas políticas e ações para responder aos desafios impostos pelas mudanças climáticas, identificando áreas para fortalecimento, bem como oportunidades de melhoria na coordenação entre diferentes níveis de governo, com vistas a melhor empregar recursos na mitigação de riscos e na adaptação às mudanças impostas pelo clima.

2. No decurso da fiscalização, foram realizados procedimentos de revisão documental, painéis de referência, diligências e aplicação de questionários juntos a órgãos federais, além de entrevistas com gestores e especialistas na temática. O trabalho esteve sob a liderança da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), com participação da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

I – Contexto de realização da fiscalização

3. O enfrentamento da crise climática é assunto de relevância global e transversal, afetando todos as áreas econômicas e sociais, pois praticamente todos os setores em alguma escala são emissores de gases que provocam o efeito estufa, além de, por óbvio, todos estarmos vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas.

4. É certo que a complexidade do desafio climático exige abordagem integrada e coordenada entre diferentes níveis de governo, setor privado, terceiro setor e academia, mobilizando recursos financeiros significativos tanto do Orçamento Geral da União (OGU) quanto de fontes internacionais.

5. O cenário climático global é alarmante, com maio de 2024 sendo o décimo segundo mês consecutivo de recordes de calor, atingindo 1,52° C acima dos níveis pré-industriais, segundo informações do *Copernicus Climate Change Service* obtidas pela auditoria. A Organização Meteorológica Mundial, por sua vez, projeta alta probabilidade de que esse cenário se mantenha nos próximos anos.

6. Se de um lado vivenciamos recordes consecutivos de aumento de temperatura, de outro, observamos a frequência crescente com que eventos climáticos extremos, de alta intensidade, passaram a ocorrer. Esses eventos têm causado impactos severos em todos os continentes, incluindo grandes inundações, calor extremo, secas e incêndios florestais, com consequências devastadoras para a vida, para o patrimônio e para a segurança alimentar das populações.

7. No Brasil, a sequência de tragédias climáticas recentes inclui deslizamentos de terra, alagamentos, secas e estiagens, e evidenciam a urgente necessidade por ações efetivas de adaptação e de mitigação de riscos. No momento que escrevo este voto, o país sofre queimadas em larga escala de seus biomas, afetando a qualidade do ar do sul ao norte do país.

8. Apesar dos alertas constantes ao longo das últimas décadas, é surpreendente observar que no Brasil da atualidade a qualidade do ar está comprometida em uma área que tem dimensões continentais. Isso demonstra que os desafios futuros podem se tornar realmente catastróficos para a vida humana se ações assertivas não forem adotadas hoje.

9. A crise climática global, impulsionada pelo aumento das emissões de gases decorrentes das atividades humanas, exige resposta coordenada e abrangente, envolvendo ações de mitigação para reduzir as emissões e de adaptação para ajustar aos efeitos das mudanças climáticas.

10. A governança climática internacional, estabelecida a partir de marcos como a Convenção-

Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e o Acordo de Paris, define o contexto no qual os países, incluindo o Brasil, se comprometem a adotar medidas para limitar o aquecimento global e se adaptar aos seus efeitos. O Brasil, como signatário do Acordo de Paris, comprometeu-se a reduzir significativamente suas emissões de gases de efeito estufa: 48,4% até 2025 e 53,1% até 2030, quando comparados aos níveis de emissões de 2005.

11. No plano nacional, a governança do setor tem sido transformada ao longo dos anos, com a criação de estruturas e políticas específicas para abordar a questão climática. Desde a criação da Comissão Interministerial sobre Alterações Climáticas (CIAC), em 1989, até a recente reformulação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), em 2023, bem como a criação da Secretaria Nacional de Mudança do Clima (SMC) do MMA, o Brasil tem buscado estruturar sua resposta à crise climática.

12. Os aspectos orçamentários relacionados à agenda climática refletem a transversalidade e a complexidade do tema, com recursos destinados a iniciativas de mitigação e adaptação distribuídos em diferentes ações do Orçamento Geral da União (OGU). Nota-se, ainda, que o orçamento previsto no PPA para o trato da questão tem crescido, com exceção do período abrangido pelo PPA 2020-2023, em que apresentou queda das dotações. No PPA 2024-2027, estão previstos R\$ 45,7 bilhões, por meio do programa 1158 (Enfrentamento da Emergência Climática).

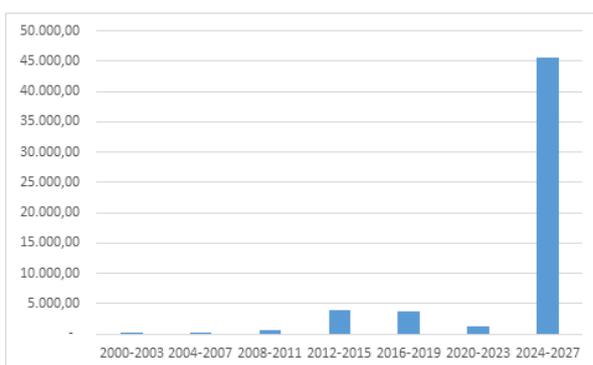


Figura 1 - Programas de Mudanças Climáticas nos PPAs (em R\$ milhões*)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP
 (*) Valores atualizados pelo IPCA (ref. jan/2024)

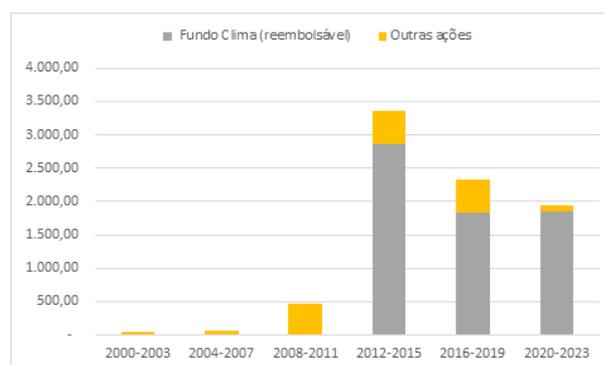


Figura 2 - Valores Autorizados na LOA (em R\$ milhões*)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP
 (*) Valores atualizados pelo IPCA (ref. jan/2024)

13. Ao longo dos anos, o TCU tem atuado na fiscalização de diversas áreas relacionadas às mudanças climáticas, abrangendo temas como o impacto dos leilões de energia dentro do plano de expansão do setor elétrico, a atuação do Governo Federal para mitigação de emissões na região de florestas da Amazônia Legal, a segurança hídrica do semiárido, a adaptação da agropecuária aos cenários de mudanças climáticas, e a gestão das unidades de conservação. Essas ações visam avaliar a efetividade das políticas públicas específicas bem como avaliar a aplicação dos recursos destinados ao enfrentamento da crise.

14. Além disso, o TCU está conduzindo auditorias operacionais sobre políticas para a transição energética, ações de adaptação e mitigação de gases de efeito estufa na agropecuária, recuperação de reservatórios de usinas hidrelétricas, e adaptações às mudanças climáticas com foco na redução de riscos de desastres.

15. Especial menção é devida também à liderança exercida pelo Tribunal no âmbito do projeto *Climate Scanner*, iniciativa global para avaliar as ações governamentais de enfrentamento às mudanças climáticas, incluindo financiamento, governança e políticas públicas, em mais de cem países.

16. Na presente avaliação, verificou-se que houve descontinuidade e falhas de monitoramento dos planos da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC) e desatualização da política em relação

aos compromissos internacionais recém assumidos pelo Brasil. Além disso, constatou-se falhas na articulação entre o governo federal e os entes subnacionais e sociedade civil para atuação na crise estabelecida. Por fim, foram destacadas limitações quanto à transparência dos dispêndios públicos do Orçamento Geral da União, bem como dos fundos climáticos multilaterais.

17. Feita essa breve contextualização, apresenta-se a seguir a síntese dos principais achados e as respectivas conclusões e encaminhamentos acerca dos temas avaliados nesta auditoria.

II – Falhas de monitoramento da PNMC

18. Em primeiro lugar, a fiscalização identificou que houve **descontinuidade e falhas de monitoramento dos planos da Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC)**. Dois dos principais instrumentos adotados ao longo dos últimos anos, o Plano Clima, instituído em dezembro de 2008, antes mesmo da PNMC, e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), criado oito anos após o lançamento do Plano Clima, sofreram ao longo do tempo com descontinuidades.

19. A Lei 12.187/2009 que instituiu a PNMC atribuiu ao Grupo Executivo (GEX) do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), responsabilidades pela implementação e monitoramento do Plano Clima. Além disso, previu-se revisões do Plano a cada quatro anos, previamente à elaboração dos PPA. Contudo, não há registro de que tenha havido efetiva implementação do plano, nem tampouco evidências de seu monitoramento ou revisão. Apesar de iniciativas esparsas de revisão que não se consumaram, até hoje, sua única versão é aquela lançada em 2008, sendo que, dezesseis anos após seu lançamento, o instrumento haveria de estar em sua quarta ou quinta versão.

20. Melhor sorte não teve o PNA, instituído pela Portaria MMA 150/2016, com objetivo de promover a gestão e redução do risco no país em razão dos efeitos adversos associados à mudança do clima. O PNA também deveria ter ciclos de execução quadrienais, mas ao longo do período teve apenas dois relatórios de avaliação publicados. O desmantelamento do Grupo Técnico de Adaptação à Mudança do Clima (GT Adaptação) em 2018, que deveria orientar a implementação e revisão do plano, enfraqueceu ainda mais a governança climática. No último relatório de avaliação do PNA, publicado em 2021, foram apontados problemas como: dificuldades de implementação, descontinuidade de ações setoriais, falta de recursos financeiros e governança inadequada.

21. Outro instrumento que sofreu efeitos da descontinuidade foi o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), previsto como um dos meios de planejamento da PNMC. O PPCDAm foi encerrado em 2020, e sucedido pelo Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, que abrangia todos os biomas, mas que carecia da especificidade do instrumento anterior, além de não dispor de diversos elementos fundamentais para sua operacionalização, conforme o Tribunal observou em fiscalização anterior. O PPCDAm só foi reestabelecido em 1º/1/2023, pelo Decreto 11.367/2023.

22. Além das diversas falhas ocorridas desde 2008, a fiscalização frisou:

A redução do orçamento destinado ao programa 1058 (Mudança do Clima) do PPA 2020-2023 corrobora a constatação da descontinuidade, no governo federal, da estrutura de governança climática e das próprias ações de enfrentamento ao problema (veja seção 2.4 deste relatório). O total estabelecido naquele programa para o período de 2020 a 2023 era da ordem de R\$ 1,3 bilhão, ao passo que o programa 2050 “Mudanças Climáticas” dos dois PPAs anteriores contemplava valores de aproximadamente R\$ 4 bilhões e R\$ 3,8 bilhões, respectivamente, para os períodos de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019 (valores atualizados pelo IPCA; ref.: janeiro de 2024). Ou seja, o PPA lançado em 2020 destinou ao programa de enfrentamento da crise climática cerca de apenas um terço do que os dois PPAs anteriores haviam destinado.

(...)

Assim, uma nova governança climática vem sendo construída na administração pública federal desde 2023. De todo modo, os retrocessos verificados principalmente entre 2018 e 2022 são um dos fatores que ajudam a explicar a incipiência na implementação e a descontinuidade dos instrumentos de planejamento da PNMC.

23. Conclui-se que a descontinuidade e as falhas de monitoramento e avaliação afetaram a capacidade da política de cumprir com os compromissos internacionais do Brasil e de promover ações eficazes de mitigação e adaptação. Os retrocessos havidos na governança climática e a baixa institucionalização dos planos contribuíram para esses problemas, e sinalizam que o enfrentamento da crise climática não vinha sendo tratado como política de Estado prioritária, terminando por estar sujeita às preferências de cada governo.

24. Além dos retrocessos havidos entre 2018 e 2022, entende-se que a não instituição do Plano Clima por norma legal contribuiu para que as descontinuidades ocorressem. Embora previsto na Lei 12.187/2009, o mais importante instrumento da PNMC correspondia basicamente a um documento no site do MMA, aspecto reconhecido pelas atuais gestões.

25. Diante desses achados, entendo ser pertinente a sugestão da auditoria para que o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) promova a instituição do novo Plano Clima por meio de um instrumento normativo mais adequado e perene, que assegure responsabilidades claras para os órgãos e entidades envolvidos. Além disso, é recomendável que seja definida uma sistemática de monitoramento, avaliação e revisão do plano, com definições claras de escopo, periodicidade e responsáveis. Essas ações visam melhorar a implementação dos planos da PNMC, aprimorando a resposta do Brasil às mudanças climáticas e assegurando o cumprimento de compromissos internacionais.

III – Desatualização da PNMC

26. No campo normativo, constata-se que a PNMC é a principal norma que baliza a atuação nacional no enfrentamento das mudanças climáticas. Ela foi instituída em 2009, por meio da Lei 12.187/2009, materializando vários dos dispositivos contemplados no Acordo de Copenhague no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC).

27. Entretanto, a fiscalização identificou que, após sua publicação, diante dos compromissos externos mais recentes assumidos pelo país e das mudanças ocorridas no cenário da governança climática global, a norma encontra-se bastante desatualizada, deixando de refletir as obrigações assumidas pelo país e comprometendo a eficácia da política.

28. Por exemplo, desde a assinatura do Acordo de Paris, em 2015, foram estabelecidas metas nacionais de redução de emissões de gases de efeito estufa, as quais passaram a ter um caráter vinculante. Além disso, há princípios fundamentais e diretrizes previstos no Acordo que não estão contemplados na PNMC, que deixou de estar ajustada à lógica mais criteriosa do novo Acordo firmado, desatualização também constatada, em 2019, pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal

29. A partir do trabalho realizado pela Comissão, propôs-se uma minuta de projeto de lei para compatibilizar a legislação ao Acordo de Paris e aos novos desafios impostos pelas mudanças climáticas, contemplando aspectos como a inclusão dos compromissos internacionais do Brasil, a previsão de uma estratégia nacional de longo prazo para neutralizar as emissões de gases de efeito estufa até 2050, a inclusão do princípio de responsabilidade climática, o estabelecimento de uma nova governança climática que defina com clareza a responsabilidade e participação de cada órgão de governo, bem como os mecanismos de monitoramento e avaliação. Questionada a respeito do assunto, a Casa Civil confirmou a necessidade de atualização da PNMC, identificando os principais pontos de desatualização.

30. Mais recentemente, o Decreto 11.550/2023 estabeleceu como uma das competências do

Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima promover atualizações na PNMC. Em função disso, o CIM aprovou a Resolução 2/2023, instituindo Grupo Técnico Temporário (GTT) com objetivo de elaborar proposta de atualização da Política. Tal proposta deveria ter sido finalizada em abril /2024, porém, até o fechamento do relatório, ainda não teria havido deliberação do CIM a respeito da proposição.

31. Diante do cenário, e considerando que em ocasião anterior outra proposta de atualização da PNMC por meio do próprio CIM (Resolução 2/2021) não lograra êxito, a unidade instrutiva propõe recomendar ao CIM que aprove e encaminhe à Casa Civil proposta de projeto de lei para atualização da PNMC.

32. Estou de acordo com a proposta formulada.

33. Em consulta ao site do CIM na internet, há apresentação do grupo de trabalho temporário que estuda a atualização da PNMC, indicando que, entre março de 2024 e junho de 2024, houve nove reuniões de discussão sobre a proposta do anteprojeto de lei da nova PNMC, o que indica que há tratativas em andamento. Por outro lado, dada a relevância da questão e o fato de o projeto de lei ainda não ter se materializado, entendo que a recomendação proposta ajuda a sedimentar a necessidade de o CIM atuar de forma decisiva para promover a revisão e atualização da Política.

IV – Falhas de articulação com os entes subnacionais e sociedade civil

34. A crise climática demanda uma resposta coordenada e eficaz em todos os níveis de governo, especialmente porque seus efeitos são mais diretamente sentidos nas cidades e comunidades locais. Exemplos recentes, como as enchentes em Petrópolis/RJ em 2022, as chuvas intensas no Litoral Norte de São Paulo em fevereiro de 2023, assim como as secas e a inundação ocorrida no Rio Grande do Sul em 2024, destacam a urgência de uma articulação eficaz entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil.

35. Embora seja notória a importância dessa atuação coordenada, a auditoria revelou **articulação insuficiente entre o governo federal, entes subnacionais e sociedade civil na implementação da política climática nacional**. Apesar da existência de competências relevantes nos níveis estadual e municipal para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa e adaptação às mudanças climáticas, a cooperação efetiva é prejudicada pela ausência de instâncias efetivas e atuantes de articulação.

36. O Decreto 9.203/2017 e o Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU destacam a importância da articulação e participação social para a governança eficaz, mas, na prática, no âmbito da questão climática, observa-se que isso não tem ocorrido. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o Conselho da Federação e a Comissão Tripartite Nacional (CTN) são citados como fóruns de articulação, mas não estão diretamente vinculados à governança da política climática, instituída pela Lei 12.187/2009.

37. Durante a auditoria, realizou-se pesquisa eletrônica com representantes de entes subnacionais. Segundo revela o relatório, a mobilização do governo federal para tratar da agenda climática tem melhorado nos últimos anos, mas ainda carece de efetividade.

38. Registre-se que, após a conclusão da etapa de execução da fiscalização, houve a publicação do Decreto 12.040/2024, que atualizou a estrutura do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, o qual passou a contar com três novas câmaras: Câmara de Participação Social, Câmara de Articulação Interfederativa e Câmara de Assessoramento Científico.

39. No caso da Câmara de Articulação Interfederativa, o novo regramento também define responsabilidades voltadas a aperfeiçoar o alinhamento entre as políticas nacionais, setoriais e transversais e as políticas e contextos regionais e locais, bem como de fomentar a elaboração de planos estaduais, distritais e municipais de mitigação e adaptação à mudança no clima, além de monitorar a

implementação da política climática no âmbito subnacional.

40. Percebo que a criação da Câmara de articulação constitui avanço no plano normativo, demonstrando a intenção de o Governo Federal atuar de maneira mais próxima e articulada com os entes subnacionais. Todavia, conforme já apontado pela fiscalização, há ainda vários passos e providências a serem adotados. O Decreto, por exemplo, não especifica detalhes sobre a composição, estrutura e forma de operação das câmaras, que haverão de ser definidos por ato do CIM.

41. A verdade é que a criação de instâncias e fóruns de articulação é apenas o passo inicial. É preciso que tais instâncias sejam priorizadas, seus responsáveis sejam designados, assim como dotados de responsabilidades, poderes e condições para que possam, na prática, promover as ações que delas se esperam. Nesse sentido, acompanho a proposta da unidade instrutiva de recomendar ao CIM as providências necessárias para que a Câmara de Articulação Interfederativa promova articulação efetiva do governo federal junto aos entes subnacionais.

42. Em outra frente, a fiscalização também apontou **deficiências na articulação do governo federal com a sociedade civil na implementação da política climática**.

43. O Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) é a instância prevista pela Lei 12.187/2009 para essa articulação, mas enfrenta desafios significativos para seu funcionamento efetivo. A falta de recursos adequados, ausência de personalidade jurídica e estrutura administrativa permanente limitam a capacidade do Fórum de atuar. Apesar de ser presidido pelo Presidente da República e contar com a participação de ministros de Estado, dirigentes de entidades federais e de diversos setores da sociedade, o FBMC tem enfrentado dificuldades em assegurar a participação efetiva e regular dos membros desde que foi reinstituído em julho de 2023.

44. Segundo registrou a auditoria, especialistas e gestores entrevistados apontam que a forma de criação do Fórum desfavorece sua operacionalização, pois foi criado de forma independente de qualquer entidade governamental federal, não possuindo personalidade jurídica e sem estrutura de apoio administrativo.

45. Deve-se recordar que os compromissos de redução de emissões assumidos pelo Brasil só serão alcançados mediante esforços conjuntos e articulados entre os diferentes níveis da federação. A falta de um espaço de discussão estruturado prejudica a formulação de planos e a execução de ações que acontecem, sobretudo, em nível local.

46. A reestruturação do Fórum, iniciada no governo atual, busca superar essas limitações por meio de um modelo descentralizado e em rede, com a criação de câmaras temáticas e bases locais. No entanto, a atuação do FBMC ainda é considerada incipiente, e a ausência de designação de novos membros da sociedade civil após vacâncias compromete a paridade na composição do Fórum.

47. Ainda, a falta de publicização das atas das reuniões e do plano anual de trabalho, além da ausência de um site na internet para divulgação dos documentos, são apontadas como falhas de transparência e *accountability* em sua atuação.

48. Em razão das falhas observadas, acompanho as propostas de encaminhamento formuladas pela unidade instrutiva, com vistas a recomendar ao CIM que avalie a estrutura e mecanismos de funcionamento do FBMC e, caso necessário, promova revisão no Decreto que rege o seu funcionamento. Além disso, propõe-se dar ciência ao MMA quanto ao desequilíbrio na paridade entre representantes no FBMC, bem como das falhas identificadas na transparência ativa das ações do Fórum.

49. Por fim, é devido registrar que, na esteira da já mencionada criação de novas Câmaras Temáticas no âmbito do CIM, espera-se que a Câmara de Participação Social (CPS) possa atuar para ampliar a participação da sociedade civil nas discussões para enfrentamento da crise climática, devendo este Tribunal acompanhar a regulamentação de sua atuação e os próximos passos que serão

adotados pelo governo até sua efetiva implementação e funcionamento.

V - Baixa transparência dos gastos climáticos no OGU e dos Fundos climáticos multilaterais

50. A aplicação de recursos para o financiamento de políticas públicas que respondem às mudanças no clima global é considerada como o gasto público climático. Esses gastos podem ser divididos em primários, quando destinados a responder à mudança do clima ou a seus efeitos, e secundários, quando mesmo não tendo como função enfrentar as mudanças climáticas, geram impactos positivos ou negativos na política climática.

51. Com efeito, conhecer a forma como esses recursos são alocados no orçamento público é fundamental para avaliar a efetividade da política climática e para que sejam monitorados os riscos fiscais decorrentes das despesas decorrentes dos impactos dos eventos climáticos extremos.

52. Nesse sentido, os últimos dois achados da fiscalização referem-se, respectivamente, a **limitações existentes na transparência dos gastos climáticos no Orçamento Geral da União e na aplicação dos recursos oriundos dos Fundos Climáticos multilaterais**.

53. A falta de uma metodologia específica para o desenvolvimento de marcadores climáticos no Orçamento Geral da União (OGU) impede que se tenha uma visão completa dos gastos climáticos, incluindo impactos positivos e negativos das ações de mitigação e de adaptação. Em âmbito federal, o gasto climático tem sido contabilizado como parte do gasto ambiental, considerando-se apenas os gastos primários e deixando de contabilizar os gastos secundários.

54. Há iniciativas conduzidas por organizações públicas que visam dimensionar e analisar o comportamento dos gastos ambientais. Como exemplo, citem-se a ação adotada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para o período de 2001 a 2018, e outra mais recente conduzida pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Todavia, as referidas metodologias possuem limitações e acabam por não permitir a adequada contabilização dos gastos ambientais e climáticos. Os gestores entrevistados informaram que há iniciativa em parceria com o BID para desenvolver tal metodologia, esperando-se sua conclusão em novembro de 2025.

55. Entendo que a adequada contabilização dos gastos públicos na resposta climática é medida de fundamental importância, haja vista o crescente montante alocado para tais finalidades. Cite-se o exemplo mencionado pelo relatório e abordado na auditoria nas políticas de gestão de riscos agropecuários (TC 014.798/2023-9), em que, devido ao fenômeno “La Niña” ter acarretado período de frio e intensas secas nas regiões Sul e Sudeste, as indenizações pagas pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) saltaram dezessete vezes entre 2019 e 2022, passando de R\$ 285,8 milhões para R\$ 5 bilhões. Trata-se de impacto de alta materialidade que precisa ser adequadamente registrado e acompanhado pelas instâncias competentes.

56. Em função do exposto, acompanho a proposta instrutiva para que se recomende ao Ministério do Planejamento e Orçamento que atue para desenvolver e implementar uma metodologia de marcação dos gastos climáticos no OGU, abrangendo gastos primários e secundários, bem como para desenvolver painel eletrônico que permita divulgar e dar transparência à execução dos gastos federais com o clima.

57. Finalmente, no tocante aos fundos climáticos multilaterais, a situação também merece aprimoramentos. De acordo com o Quarto Relatório Bienal de Atualização (BUR, na sigla em inglês), apresentado pelo governo brasileiro à UNFCCC, as contribuições disponibilizadas ao país por meio desses fundos alcançaram o total de US\$ 1,847 bilhão no biênio 2018-2019. Apesar da alta materialidade envolvida, ainda se constata falhas de transparência nas informações relativas às formas de acesso aos principais fundos, bem como em relação à execução dos projetos selecionados.

58. Entre os principais fundos multilaterais que oferecem recursos para a questão da crise

climática estão: o Fundo Verde para o Clima (*Green Climate Fund – GCF*), o Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Facility – GEF*), os Fundos de Investimento Climático (*Climate Investment Funds – CIF*) e o Fundo de Adaptação (*Adaptation Fund – AF*). Somadas, as carteiras desses fundos ultrapassam, segundo se apurou, US\$ 27 bilhões. Neste trabalho, avalia-se as informações disponibilizadas pelos três primeiros, tendo em vista constarem do texto do Decreto 11.550/2023, que dispõe sobre o CIM.

59. Foi constatada baixa transparência nas informações relativas ao acesso e execução de projetos financiados por fundos climáticos multilaterais, como o Fundo Verde para o Clima (GCF), o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e os Fundos de Investimento Climático (CIF). Apesar da relevância desses recursos para o enfrentamento da crise climática, as informações sobre acesso aos fundos e execução dos projetos aprovados não são centralizadas nem facilmente compreensíveis

60. Ao longo da fiscalização, além de dados referentes ao volume de recursos captados, a equipe de fiscalização obteve informações a respeito do perfil de projetos em que cada fundo atua e como se dá no Brasil a proposição de novos projetos para financiamento. A seguir, apresento síntese das informações colhidas pela equipe a respeito da atuação de cada uma das fontes de financiamento.

61. O Fundo Verde para o Clima está voltado a projetos e programas para redução de emissões e aumento de resiliência em face dos efeitos das mudanças climáticas. Segundo o site do fundo, o Brasil conta com doze projetos financiados, perfazendo um montante de US\$ 426,5 milhões, sendo que dos doze projetos, quatro são nacionais e os demais são executados em outros países.

62. Já o Fundo Global para o Meio Ambiente apoia projetos ambientais globais em áreas como biodiversidade, mudança climática e gestão de produtos químicos, já tendo destinado cerca de US\$ 709 milhões para o Brasil, distribuídos em 59 projetos, em áreas como biodiversidade, projetos agroflorestais, e captura e armazenamento de CO₂ na indústria sucroalcooleira, entre outros.

63. Por fim, o Fundo de Investimento Climático (CIF) é voltado para soluções e inovações climáticas destinadas a auxiliar países de baixa e média renda a se adaptarem e a mitigarem os efeitos das mudanças climáticas. No Brasil, treze projetos teriam sido aprovados, representando US\$ 100,4 milhões de financiamento aprovado, com mais US\$ 284,6 milhões em cofinanciamento.

64. Trata-se, sem dúvida, de recursos relevantes para um país que, como visto, enfrenta todo tipo de desafio ao lidar com as intempéries climáticas e para que possamos liderar pelo exemplo na preservação de ecossistemas e biomas presentes em nossas terras.

65. Apesar disso, o acesso à maior parte das informações obtidas sobre os fundos dependeu de ofícios e de comunicações formais entre a equipe de fiscalização e representantes do Ministério da Fazenda. Entende-se, por consequência, que parte da sociedade e das instituições interessadas em desenvolver projetos com recursos desses fundos encontra mais dificuldade para compreender o funcionamento dos fundos e para acessar as informações necessárias. Entre as limitações encontradas, podem ser citadas: informações disponíveis apenas em inglês, ausência de um site em português no caso de um dos fundos, informações defasadas no tempo, assim como ausência de orientações específicas para formas de acesso aos recursos, bem como procedimentos e prazos para apresentação de propostas.

66. Diante do exposto e da relevância da questão, acolho, com ajustes, a proposta da unidade técnica de recomendar ao Ministério da Fazenda para que desenvolva mecanismos de divulgação mais assertiva de informações, como a unificação das informações em um portal, buscando, se necessário, apoio dos respectivos fundos para a manutenção e divulgação das informações necessárias com tempestividade.

VI – Considerações finais

67. O planeta enfrenta crise climática sem precedentes, expondo nosso país e sociedade a

efeitos e eventos cada vez mais intensos e frequentes, sendo que ainda, de fato, desconhecemos o tamanho do impacto real que as mudanças climáticas podem trazer para a humanidade. A resposta a essa crise exige atuação firme e coordenada da administração pública em parceria com o setor privado e a sociedade civil em geral, assim como efetiva cooperação internacional para prover o financiamento e as soluções que se fazem necessárias.

68. A presente fiscalização revelou que os principais instrumentos de planejamento da política climática do Brasil tiveram implementação incipiente ou foram descontinuados ao longo do tempo, evidenciando falhas de monitoramento, avaliação e revisão. Essas deficiências decorrem do baixo grau de institucionalização desses instrumentos e de retrocessos havidos na governança climática, não cooperando para que o país enfrente com eficácia os desafios que se apresentam.

69. No entanto, esforços recentes visam construir uma nova governança climática, com a revisão das estruturas dedicadas a essa finalidade, podendo culminar também na atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima, visando torná-la um instrumento mais alinhado aos compromissos do Acordo de Paris e às práticas internacionais.

70. Portanto, espero que as medidas propostas em decorrência dessa auditoria possam contribuir para o aperfeiçoamento da governança climática, de forma a viabilizar a implementação dos programas e ações necessários ao enfrentamento dos efeitos e à mitigação dos riscos decorrentes dessa nova realidade que se impõe em escala global.

71. Diante do exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de outubro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhor Ministro-Relator,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro **VITAL DO RÊGO**, pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado, e parabênzo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, bem como os servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental) e Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

O aumento da temperatura global em mais de 1°C desde a Revolução Industrial e os eventos climáticos extremos crescentes exigem ação urgente. No Brasil, a crise ambiental é particularmente grave, afetando biodiversidade, recursos hídricos e a população mais vulnerável.

O relatório apresentado, no entanto, revela uma falha sistêmica na governança climática do país, especialmente pela ausência de monitoramento e avaliação eficazes das políticas públicas. Sem esse acompanhamento, torna-se impossível verificar se as ações adotadas estão de fato contribuindo para mitigar os impactos climáticos ou adaptando o país a esses desafios.

Os **dados de "gastos climáticos" apresentados, ainda que aparentemente volumosos, são ilusórios sem informações sobre metas e resultados alcançados.** A falta de mecanismos que vinculem os recursos investidos a indicadores de performance **podem distorcer a percepção sobre as reais prioridades no combate à crise climática, em diversos governos. Sem monitoramento e avaliação, é provável que haja desperdício ou desvio de recursos.** A ineficácia dessas ações resulta em incertezas, na verdade, sobre a capacidade de o país cumprir seus compromissos internacionais de redução de emissões e combate ao desmatamento.

Outro ponto preocupante é a **falta de transparência orçamentária e a inoperância do centro de governo brasileiro** no trato das questões climáticas. A coordenação interministerial e a liderança do governo central são essenciais para garantir que as políticas climáticas sejam integradas e implementadas de forma eficiente. No entanto, a ausência de liderança clara e de uma estratégia coordenada revela a falta de prioridade dada à questão. Isso compromete não apenas a eficiência das ações, mas também a credibilidade internacional do Brasil no enfrentamento da crise climática.

Além disso, o relatório demonstra a falta de articulação entre os diversos atores responsáveis pela execução dessas políticas. **A ausência de instrumentos adequados de monitoramento e avaliação impede que se estabeleçam responsabilidades claras, prejudicando a accountability e a prestação de contas à sociedade.** Sem dados precisos sobre a execução das ações e seu impacto, não é possível fazer ajustes necessários ao longo do tempo, perpetuando a ineficiência dos programas.

A governança climática, nos moldes atuais, está falhando em lidar com a gravidade dos problemas que se apresentam. A ineficiência na coordenação, a falta de monitoramento e a ausência de uma avaliação séria das políticas tornam o Brasil incapaz de enfrentar a crise climática de maneira efetiva. **O que se vê é um conjunto de ações fragmentadas, sem transparência, e que não traduzem os recursos investidos em resultados concretos. Isso gera um cenário de desgoverno no que se refere ao clima.**



Diante desse contexto, considero imperioso que **as Contas de Governo passem a incluir um tópico permanente sobre a questão climática.** Essa medida **garantiria maior transparência e acompanhamento contínuo dos investimentos e resultados na área,** além de induzir o governo a adotar práticas de governança mais eficientes e transparentes. Com isso, será possível monitorar, de forma contínua, o uso dos recursos públicos e os resultados efetivos alcançados na mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Com essas breves considerações e essa pequena contribuição, reitero minha total aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, a quem novamente saúdo e parablenizo pela excepcional relatoria hoje aqui demonstrada e pela qualidade do trabalho trazido a este Plenário, doravante à disposição do Congresso Nacional e de toda a sociedade brasileira.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de outubro de 2024.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Ministro

ACÓRDÃO Nº 2201/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 032.255/2023-3.
- 1.1. Apenso: 006.925/2024-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessadas: Secretaria Nacional de Mudança do Clima; Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.
4. Órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional com vistas a avaliar a governança instituída em âmbito federal para enfrentamento da crise climática, bem como os mecanismos de gestão dos recursos financeiros destinados ao tema;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, que:

9.1.1. institua o novo Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima) mediante instrumento normativo adequado para atribuição efetiva de responsabilidades aos diversos órgãos e entidades envolvidos na sua implementação, a exemplo de resolução do próprio CIM ou decreto presidencial;

9.1.2. estabeleça, mediante instrumento normativo adequado, sistemática de monitoramento, avaliação e revisão do novo Plano Clima, definindo o escopo e a periodicidade de cada uma dessas atividades, bem como os respectivos responsáveis;

9.1.3. aprove e encaminhe à Casa Civil da Presidência da República proposta de projeto de lei para atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com vistas a adequá-la aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris e em consonância com as boas práticas internacionais aplicáveis à realidade brasileira, a exemplo daquelas previstas no documento *Reference Guide to Climate Change Framework Legislation* do Banco Mundial;

9.1.4. defina os meios necessários para que a Câmara de Articulação Interfederativa possa promover articulação efetiva do governo federal com os estados, Distrito Federal e municípios, visando à integração e ao aperfeiçoamento dos instrumentos e políticas nacionais sobre mudança do clima, em consonância com as políticas e contextos regionais e locais;

9.1.5. avalie a adequação da estrutura e dos mecanismos de funcionamento do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) previstos no Decreto 9.082/2017, e, caso identifique a necessidade de ajustes, que elabore e submeta à Casa Civil proposta de revisão no referido decreto;

9.2. dar ciência ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315, de 2020, sobre:

9.2.1. a constatação de desequilíbrio na paridade entre representantes do setor público e da sociedade civil no Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), em razão da não designação de novos membros da sociedade civil após vacâncias em sua estrutura, em desacordo com o os arts. 3º, *caput*, e 6º, §§ 1º e 2º, do Decreto 9.082/2017;

9.2.2. a falta de publicização das atas de reuniões do FBMC e do seu plano de trabalho, além da ausência de divulgação das contribuições do Fórum, das suas câmaras temáticas e dos seus grupos de trabalho, em desconformidade com art. 9º, incisos I e IV, e § 3º, do Decreto 9.082/2017;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, que:

9.3.1. desenvolva e implemente metodologia de marcação dos gastos climáticos no Orçamento Geral da União, abrangendo gastos primários e secundários, tanto com impactos positivos quanto negativos;

9.3.2. elabore painel eletrônico de divulgação que apresente a execução orçamentária do gasto climático federal sob um recorte temático;

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, e no art. 9º do Decreto 11.550/2023, que desenvolva mecanismo de divulgação do Fundo Verde para o Clima, do Fundo Global para o Meio Ambiente e do Fundo de Investimento Climático, apresentando informações sobre formas e prazos de acesso aos financiamentos, disponibilidade de recursos, projetos financiados e valores utilizados, de acordo com as particularidades de cada fundo, buscando, se necessário, apoio dos respectivos fundos para manutenção e divulgação das informações necessárias com tempestividade;

9.5. determinar o monitoramento das recomendações contidas nos itens 9.1, 9.3 e 9.4;

9.6. notificar acerca da presente decisão os Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Fazenda (MF), o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), a Casa Civil da Presidência da República, a Controladoria-Geral da União (CGU), a Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal e a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Social da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 42/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2201-42/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral