

A necessária coerência entre políticas setoriais e a Política Nacional sobre Mudança do Clima

Juliana Fernandes Guimarães

Auditora Federal de Finanças e Controle / juliana.guimaraes@cgu.gov.br

Maíra Luísa Milani de Lima

Auditora Federal de Finanças e Controle / maira.lima@cgu.gov.br

1. Introdução

As mudanças climáticas configuram o maior desafio sistêmico da atualidade, exigindo respostas coordenadas entre políticas, setores e níveis de governo. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)¹ destaca, com evidências claras e inequívocas, que as mudanças climáticas são causadas pela ação humana e estão acelerando a um ritmo alarmante, impulsionadas pela queima de combustíveis fósseis. A manutenção das atuais trajetórias emissoras colocará em risco a estabilidade ecológica e social do planeta, com impactos diretos sobre a economia, a segurança alimentar e a saúde pública.

Diante desse desafio, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável² estabelece como Objetivo 13 a necessidade de tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus efeitos. Isso reflete o reconhecimento de que a mudança climática representa uma ameaça significativa para o planeta e para o bem-estar humano. O Objetivo 13 visa reduzir as emissões de gases de efeito estufa, fortalecer as comunidades a se adaptarem aos impactos da mudança climática e promover o desen-

volvimento econômico de forma sustentável. Para o alcance desse objetivo, foi estabelecida a Meta 13.2 “integrar medidas de mudança do clima em políticas, estratégias e planejamentos nacionais relevantes”. Essa meta ressalta a importância da transversalidade das políticas de mudança do clima, que envolvem uma abordagem coordenada e integrada entre diferentes ministérios e agências governamentais, bem como o envolvimento de outras partes interessadas. A adoção de medidas integradas é fundamental para garantir uma resposta eficaz ao aquecimento global, tornando o desenvolvimento sustentável resiliente e orientado para o futuro, e garantindo que as comunidades sejam capazes de se adaptar aos impactos da mudança climática.

O Brasil se notabiliza pelo protagonismo em grandes fóruns multilaterais e assunção de compromissos em matéria climática e ambiental, com destaque para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Acordo de Paris. Em 2015, o Acordo de Paris foi estabelecido como uma agenda global para combater a mudança climática. Para alcançar a meta de manter o aumento da temperatura global abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais, os países precisam implementar políticas de mitigação e adaptação ao clima, além de incentivar o uso de fontes de energia renovável, promovendo a transição para uma economia de baixo carbono.

No âmbito deste Acordo, os países signatários estabelecem suas próprias Contribuições Nacionais

1. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>. Acesso em 18 de setembro de 2025.

2. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. São 17 objetivos ambiciosos e interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 18 de setembro de 2025.

Determinadas (NDC, na sigla em inglês), ou seja, compromissos para colaborar com a meta global de redução de emissões de gases do efeito estufa. O Brasil apresentou sua nova NDC à Convenção em novembro de 2024 e estabeleceu o compromisso de redução das suas emissões líquidas de gases de efeito estufa entre 59% e 67% até 2035, em comparação aos níveis de 2005. O compromisso está em linha com o objetivo brasileiro de alcançar a neutralidade climática até 2050 e à meta do Acordo de Paris de limitar o aquecimento médio do planeta a 1,5°C em relação ao período pré-industrial.

A nova NDC reflete, no plano internacional, os objetivos da política climática nacional, que tem como marco legal a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009). Essa lei determina que os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais sejam coerentes com seus dispositivos; e estabelece como instrumento orientativo o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), principal instrumento de planejamento da política climática até 2035.

Este artigo apresenta o Plano Clima e enfatiza a importância de avaliações que verifiquem a adequação e a coerência das políticas setoriais com a política climática do país, destacando o papel do Controle Interno nesse processo.

2. O Plano Clima

O Brasil tem concentrado esforços na elaboração do Plano Clima desde 2023, a partir da reestruturação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM)³, instância central de articulação e coordenação das políticas climáticas no Poder Executivo Federal recriada pelo Decreto nº 11.550/2023 e composta por 18 ministérios e representantes da Rede Clima e do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima.

O Plano, atualmente em construção, estabelecerá as ações para que o país reduza suas emissões de gases de efeito estufa e se adapte aos impactos da mudança do clima. Está estruturado em duas bases: a **Estratégia Nacional de Mitigação**,⁴ voltada à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE); e a **Estratégia Nacional de Adaptação**,⁵ voltada à adaptação dos sistemas naturais e humanos aos

3. Para saber a história do CIM, veja: <https://www.gov.br/mma/pt-br/com-posicao/smc/dgov/cim/historia>. Acesso em 23 de setembro de 2025.

4. Versão levada à consulta pública disponível em: <http://bit.ly/4ncTiZT>. Acesso em 23 de setembro de 2025.

5. Versão levada à consulta pública disponível em: <http://bit.ly/3W8CeEk>. Acesso em 23 de setembro de 2025.

impactos da mudança do clima, com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade de cidades, setores, populações e ambientes naturais à mudança do clima e garantir ao país condições de enfrentamento aos eventos climáticos extremos.

O Plano Clima será composto também por Planos Setoriais e Estratégias Transversais para a Ação Climática. As Estratégias Transversais para a Ação Climática tratam da Transição Justa; Meios de Implementação e Financiamento; Educação, Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação; e Monitoramento, Gestão, Avaliação e Transparéncia.

No que se refere à mitigação, o Plano⁶ busca identificar as melhores alternativas em termos de custos e efetividade para o país cortar emissões. Todos os setores econômicos precisam adotar medidas para reduzir suas emissões, o que estará consolidado nos sete planos setoriais⁷ de mitigação: 1. Agricultura e Pecuária; 2. Cidades; 3. Conservação da Natureza; 4. Energia; 5. Indústria; 6. Resíduos; e 7. Transporte. Os planos setoriais definem ações, metas, custos de implementação, meios de financiamento, monitoramento e avaliação com vistas ao atingimento da meta nacional de mitigação, definida na Estratégia Nacional de Mitigação.

Com relação à adaptação, o Plano estabelecerá diretrizes setoriais e temáticas e orientações para os estados e municípios com o objetivo de reduzir vulnerabilidades. A Estratégia Nacional de Adaptação inclui 16 planos setoriais e temáticos,⁸ que contam com planos de ação, custos e meios de implementação para períodos de quatro anos: 1. Agricultura e Pecuária; 2. Agricultura Familiar; 3. Biodiversidade; 4. Cidades; 5. Redução e Gestão de Riscos e de Desastres; 6. Indústria e Mineração; 7. Energia; 8. Transportes; 9. Igualdade Racial e Combate ao Racismo; 10. Povos e Comunidades Tradicionais; 11. Povos Indígenas; 12. Recursos Hídricos; 13. Saúde; 14. Segurança Alimentar e Nutricional; 15. Oceano e Zona Costeira; 16. Turismo.

Nesse sentido, a transversalidade é o ponto inovador do novo Plano Clima. Ao reunir dimensões setoriais e sociais, ele consolida uma abordagem interministerial e intertemporal, que exige coordenação permanente entre órgãos com mandatos distintos.

6. Plano Clima — Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (www.gov.br). Acesso em 23 de setembro de 2025.

7. Os Planos Setoriais de Mitigação disponibilizados para consulta pública podem ser verificados em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/1363/>. Acesso em 23 de setembro de 2025.

8. Os Planos Setoriais e Temáticos de Adaptação disponibilizados para consulta pública podem ser acessados em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/planoclima/f/667/>. Acesso em 23 de setembro de 2025.

Assim, sua efetividade dependerá da capacidade do Estado em articular políticas públicas coerentes e monitoráveis.

3. O Princípio da Coerência como critério de auditoria

Os critérios de auditoria são referenciais para verificar se a situação a ser avaliada se adequa ao esperado. Conforme o Manual de Orientações Técnicas da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal,⁹ esses critérios correspondem a um padrão razoável para verificar se o objeto auditado atende, excede ou está aquém do desempenho esperado.

Desde 1991, o guia Applying Evaluation Criteria Thoughtfully¹⁰ da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define cinco critérios para avaliar políticas públicas: relevância, efetividade, eficiência, impacto e sustentabilidade. Em 2018–2019, esses parâmetros foram atualizados para refletir a Agenda 2030, incluindo o critério de coerência, alinhado à meta 17.14 dos ODS — “aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável”. A partir daí, a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (PCSD) tornou-se um pilar da governança pública da OCDE, orientando os governos a considerarem os impactos econômicos, sociais, ambientais e institucionais de forma integrada em todas as etapas do ciclo de políticas.¹¹

A aplicação do critério da coerência nas auditorias e nas avaliações de políticas públicas permite identificar até que ponto outras intervenções — particularmente políticas — se reforçam mutuamente ou se geram conflitos. Esse exame envolve duas dimensões principais:

- Coerência interna, que aborda as sinergias e interligações entre a intervenção e outras intervenções realizadas pela mesma instituição/governo, bem como a aderência da intervenção às normas e padrões internacionais relevantes aos quais essa instituição/governo adere;
- Coerência externa, que considera a consistência da intervenção com as intervenções de outros atores no mesmo contexto. Isso inclui complementari-

dade, harmonização e coordenação com outros, e até que ponto a intervenção está agregando valor, evitando a duplicação de esforços.¹²

No contexto da crise climática, a aplicação do princípio da coerência torna-se essencial. Os órgãos de controle interno possuem a oportunidade e a responsabilidade de considerar, no âmbito das suas avaliações, se programas, políticas e processos de trabalho estão alinhados com a política climática nacional, garantindo que as organizações públicas contribuam com os objetivos e metas do Plano Clima.

4. O papel do controle interno na promoção da coerência climática

O controle interno desempenha um papel estratégico na consolidação da governança climática, ao assegurar que políticas, programas e ações públicas estejam alinhados aos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do Plano Clima (2024–2035) e da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC).

O eixo de Monitoramento, Avaliação e Transparência do novo Plano Clima reforça essa atuação ao ampliar a participação de órgãos de controle, conselhos de política pública e sociedade civil na governança climática. A criação de indicadores de desempenho e a elaboração de relatórios periódicos de progresso permitirão integrar de forma mais consistente a política climática aos sistemas de planejamento, orçamento e avaliação de resultados, fortalecendo a *accountability* climática.

Nesse contexto, o controle interno pode contribuir em diferentes frentes:

- a) Avaliação da integração setorial — analisar em que medida os planos setoriais de energia, transportes, agricultura e indústria estão coerentes com as metas de mitigação e adaptação do Plano Clima, identificando lacunas, redundâncias ou contradições que comprometam a efetividade das ações governamentais.
- b) Aprimoramento da governança interinstitucional — verificar se os mecanismos de coordenação, como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e os grupos técnicos setoriais, dispõem de mandatos claros, processos decisórios integrados e fluxos de comunicação eficientes, assegurando uma atuação convergente entre ministérios e órgãos executores.

9. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64815/11/Manual_de_orientacoes_tecnicas_2017.pdf. Acesso em 23 de setembro de 2025.

10. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/03/applying-evaluation-criteria-thoughtfully_45a54e-a7/543e84ed-en.pdf. Acesso em 24 de setembro de 2025.

11. Idem.

12. OCDE. Better Policies for Sustainable Development. A New Framework for Policy Coherence. OECD Publishing: Paris, 2016.

c) Validação e integridade dos dados climáticos — exercer função independente de verificação sobre as informações de emissões, investimentos e resultados reportados pelos órgãos setoriais, garantindo sua confiabilidade e rastreabilidade. A transparência e a consistência desses dados são fundamentais para fortalecer a credibilidade das políticas públicas e da própria NDC brasileira perante a comunidade internacional.

Dessa forma, o controle interno ultrapassa o papel tradicional de verificação de conformidade e eficiência, assumindo uma função proativa e induutora de coerência, contribuindo para que as políticas públicas operem de forma integrada, transparente e orientada à transição climática justa e sustentável.

5. Conclusão

Este artigo destacou a relevância do Princípio da Coerência como critério de auditoria e sua contribuição para o alinhamento entre as políticas setoriais e o Plano Clima (2024-2035), principal instrumento de planejamento da política climática nacional. A coerência, entendida como a integração entre políticas econômicas, sociais, ambientais e institucionais, é condição essencial para que o Estado brasileiro avance de forma consistente rumo à neutralidade climática até 2050.

Nesse contexto, é fundamental que os auditores incorporem a perspectiva da coerência climática em suas avaliações e consultorias, verificando se programas e ações integram efetivamente medidas de mitigação e adaptação ao clima. Ao adotar esse enfoque, os auditores fortalecem a governança intersetorial, ampliam a transparência das políticas climáticas, e contribuem para que as políticas de governo, como um todo, reflitam de forma mais clara os compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris.