

Litigância climática e controle administrativo no contexto da governança ambiental: lições a partir do julgamento da ADPF 708 no STF em conexão com a atuação da Controladoria-Geral da União¹

Climate litigation and administrative control in the context of environmental governance: lessons from the ADPF 708 case at the STF in connection with the role of the Brazilian Office of the Comptroller General

Litigación climática y control administrativo en el contexto de la gobernanza medioambiental: lecciones del caso ADPF 708 del STF en relación con la actuación de la Oficina del Contralor General de Brasil

Marco Túlio Reis Magalhães

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v17i32.812>

Resumo: As mudanças climáticas são um desafio de nosso tempo. Há crescente conscientização de que a ação humana tem sido decisiva para as mudanças climáticas. Essa premissa encontra fundamento em dados históricos e científicos, absorvidos pela política e do direito internacionais. Do ponto de vista jurídico, o enfrentamento desse desafio passa pelo controle administrativo e pelo controle judicial, a fim de fortalecer a governança ambiental. Eles devem buscar o aperfeiçoamento institucional, a defesa dos direitos fundamentais e a implementação de políticas climáticas adequadas. O presente artigo investiga a inter-relação positiva de aprendizagem e de reforço institucional entre o controle administrativo (enfatizando-se o papel da Controladoria-Geral da União – CGU) e o controle judicial (enfatizando-se o controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar o caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 (ADPF 708). Questiona-se em que medida as falhas administrativas de implementação de políticas climáticas detectadas no caso judicial podem servir de vetor de aprendizagem e reforço institucional para a atuação adequada da Administração Pública em termos de controle administrativo (inclusive o controle que pode ser exercido pela CGU). Defende-se que decisões de litigância climática oferecem importantes diretrizes para retroalimentar o controle administrativo, em termos de aprendizado e de aperfeiçoamento institucional, exercido pelos órgãos da Administração responsável pela implementação de políticas climáticas. Defende-se que o caso da ADPF 708 é exemplo de caso de litigância climática na jurisdição constitucional do Brasil e é ilustrativo em oferecer diretrizes que devem ser adotadas e internalizadas pela atuação administrativa. Emprega-se metodologia jurídico-dogmática e dedutiva, adotando-se pesquisa descritiva, qualitativa e essencialmente bibliográfica. Adotam-se premissas teóricas e conceituais de litigância climática, de controle administrativo e judicial, de aprendizagem e aperfeiçoamento institucional, e de ação colaborativa e integrativa do Estado.

1. Artigo submetido em 30.06.25 e aceito em 06.11.2025

Conclui-se que o caso judicial da ADPF 708 se enquadra como exemplo de litigância climática, tem características de um litígio estrutural, pode oferecer importantes parâmetros e diretrizes de controle administrativo (em termos de eficiência, integridade e aperfeiçoamento institucional) no contexto da implementação da política climática, bem como pode fomentar planos de monitoramento e ação continuada e conjunta entre controle judicial e controle administrativo, inclusive no campo de atuação institucional da CGU. Contudo, dadas as limitações do presente trabalho, uma avaliação mais concreta dessas possibilidades demanda novos caminhos de investigação a partir da discussão aqui levantada.

Palavras-chave: mudanças climáticas, controle administrativo, controle judicial, litigância climática, ADPF 708

Abstract: Climate change is a challenge of our time. There is progressive awareness that human action has been decisive for climate change. This assumption grounds on historical and scientific data, which have been incorporated by international politics and law. From a legal perspective, tackling this challenge involves administrative control and judicial review in order to improve environmental governance. They must seek institutional improvement, the protection of fundamental rights and the implementation of adequate climate policies. This paper investigates the positive interrelationship between administrative control (emphasizing the role of the Brazilian Office of the Comptroller General – CGU) and judicial review (emphasizing the case law – ADPF 708 case – of the Brazilian Federal Supreme Court – STF), in terms of learning processes and institutional improvement. The paper questions in which ways the administrative failures identified by the case law regarding the implementation of climate policies could provide learning processes and institutional improvement for the proper function of the Public Administration in terms of administrative control (including the CGU administrative control). It assumes that climate litigation decisions offer important guidelines as inputs for the administrative control, in terms of learning processes and institutional improvement, exercised by the administrative bodies responsible for implementing climate policies. The paper argues that the ADPF 708 case is not only an example of climate litigation in Brazil's constitutional jurisdiction, but it is also illustrative as a case that provides guidelines that should be adopted and internalized by administrative action. A legal-dogmatic and deductive methodology is used, adopting descriptive, qualitative, and essentially bibliographic research. The paper adopts theoretical and conceptual premises related to climate litigation, related to administrative control and judicial review, related to institutional learning processes and improvement, as well as related to collaborative, integrative state action. In conclusion, the paper argues that ADPF 708 case law is an example of climate litigation, which assumes characteristics of structural litigation, which provides important parameters and guidelines for administrative control (in terms of efficiency, integrity, and institutional improvement) in the framework of climate policies, and which can foster monitoring plans and continued joint action between judicial and administrative controls, also in the CGU's institutional field of action and administrative control. Nonetheless, given the limited scope of this research, a more concrete assessment of these mentioned possibilities requires further research steps based on the initial discussion provided here.

Keywords: climate change, administrative control, judicial review, climate change litigation, ADPF 708

Resumen: El cambio climático es un reto de nuestro tiempo. Cada vez se es más consciente de que la acción humana ha sido decisiva para el cambio climático. Esta premisa se sustenta en datos históricos y científicos, incorporados por la política y el derecho internacional. Desde el punto de vista jurídico, afrontar este reto pasa por el control administrativo y el control judicial para reforzar la gobernanza medioambiental. Estos controles deben buscar la mejora institucional, la protección de los derechos fundamentales y la aplicación de políticas climáticas adecuadas. Este artículo analiza la interrelación positiva de aprendizaje y mejora institucional entre el control administrativo (destacando el papel de la Oficina del Contralor General de Brasil – CGU) y el control judicial (destacando el control de constitucionalidad ejercido por el Supremo Tribunal Federal (STF) al juzgar el caso ADPF 708). El artículo cuestiona en qué medida las deficiencias administrativas en la implementación de políticas climáticas detectadas en el caso judicial pueden servir como vector de aprendizaje y refuerzo institucional para la actuación adecuada de la Administración Pública en términos de control administrativo (incluido el control administrativo a cargo de la CGU). Se argumenta que las decisiones del litigio climático ofrecen directrices relevantes para retroalimentar el control administrativo, en términos de aprendizaje y mejora institucional, ejercido por los órganos administrativos responsables de la implementación de las políticas climáticas. Se argumenta que el caso ADPF 708 es un ejemplo de litigio climático en la jurisdicción

constitucional brasileña y es ejemplar al ofrecer directrices que deben ser adoptadas e internalizadas por la acción administrativa. Se emplea una metodología jurídico-dogmática y deductiva, adoptando una investigación descriptiva, cualitativa y esencialmente bibliográfica. Adopta premisas teóricas y conceptuales sobre litigio climático, control administrativo y judicial, aprendizaje y mejora institucional y acción colaborativa e integradora del Estado. A modo de conclusión, se afirma que el caso judicial de la ADPF 708 se enmarca como un ejemplo de litigio climático, tiene características de un litigio estructural, puede ofrecer importantes parámetros y directrices de control administrativo (en términos de eficiencia, integridad y perfeccionamiento institucional) en el contexto de la implementación de la política climática, y puede fomentar planes de monitoreo y acción continua y conjunta entre el control judicial y el control administrativo, incluso en el campo de actuación institucional de la CGU. Sin embargo, dadas las limitaciones del presente artículo, una evaluación más concreta de estas posibilidades exige nuevas vías de investigación a partir del debate aquí planteado.

Palabras clave: cambio climático, control administrativo, control judicial, litigación climática, ADPF 708

Introdução

O tema das mudanças climáticas não é uma novidade para a ciência. Há muitos anos ele tem sido objeto de estudos em diversos ramos do conhecimento científico – especialmente daqueles que se ocupam da análise das alterações na temperatura e no clima do planeta.

Do ponto de vista histórico, costuma-se vincular um maior efeito da influência humana sobre a dinâmica da temperatura global e do aquecimento da atmosfera terrestre a partir dos primórdios da Revolução Industrial.² Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), as mudanças climáticas são transformações a longo prazo nos padrões de temperatura e clima, podendo ser naturais, a exemplo de variações no ciclo solar (ONU no Brasil, s.d.). Contudo, desde 1800, as atividades humanas têm impulsionado significativamente as mudanças climáticas, especialmente em razão da queima de combustíveis fósseis que emitem Gases de Efeito Estufa (GEE), os quais funcionam como um grande cobertor em torno do globo terrestre, retendo o calor do sol e aumentando as temperaturas (ONU no Brasil, s.d.). O dióxido de carbono e o metano são exemplos de GEE que causam mudanças climáticas e são emitidos, por exemplo, por meio do uso de gasolina usada em veículos automotores e por meio da queima do carvão. Ademais, enquanto aterros sanitários são uma das principais fontes de emissões de metano, o desmatamento de terras e florestas também pode liberar dióxido de carbono. De modo geral, os setores de energia, indústria, transporte, edificações, agricultura e uso da terra estão entre as principais fontes

de emissões de GEE ligados à ação humana (ONU no Brasil, s.d.).

Do ponto de vista científico e intergovernamental, também se destaca a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*) pela atuação conjunta do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (*United Nations Environment Programme – UNEP*) e da Organização Meteorológica Mundial – OMM (*World Meteorological Organization – WMO*) em 1988, conforme Resolução aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (*United Nations General Assembly*, 1988). Segundo seu ato constitutivo, o IPCC teria três grandes frentes de trabalho: (i) realizar avaliações sobre informações científicas disponíveis sobre mudanças climáticas; (ii) realizar avaliações sobre impactos ambientais, sociais e econômicos decorrentes das mudanças climáticas; (iii) formular estratégias responsivas aos desafios postos pelas mudanças climáticas (*United Nations General Assembly*, 1988).

Do ponto de vista interno dos países, a atuação do IPCC serve de guia – fundado em avaliações científicas regulares – para a formulação de políticas públicas relacionadas com as mudanças climáticas. Atualmente, o IPCC possui 195 países membros (IPCC, s.d.) e o Brasil é um deles (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, 2025).

Do ponto de vista da política e do direito internacionais, bem como no âmbito político-normativo de diversos países, foram se adotando instrumentos, políticas e quadros normativos que objetivavam alcançar uma atuação adequada às questões ambientais e climáticas (Gomes, 2018).

2. Para uma cronologia ilustrativa das mudanças climáticas no mundo (considerando marcos importantes, descobertas científicas, inovações técnicas e ações políticas), vide o levantamento feito por BBC Brasil News (2013).

O enfrentamento da crise climática exige uma atuação transversal, interdisciplinar, institucionalizada e cientificamente fundada (Clabot, 2021), em sintonia com outras políticas públicas e a atuação de diversos órgãos governamentais.

Esse amplo quadro de análise consubstancia a ideia de governança ambiental, que comporta diversas perspectivas de concretização. No âmbito interno dos países, em termos político-jurídicos, ao lado de medidas legislativas necessárias, destacam-se medidas de controle administrativo e de controle judicial, que podem ser concomitantes, preventivas e repressivas.

O presente artigo busca refletir sobre possibilidades de inter-relação positiva de aprendizagem e reforço institucional entre o controle administrativo e o controle judicial no contexto da governança ambiental. Para tanto, de um lado, destaca-se a importância da atuação proativa e eficiente da administração pública, tendo como exemplo o papel que a Controladoria-Geral da União (CGU) pode assumir nesse contexto. De outro lado, enfatiza-se a importância de se aprender com falhas detectadas pelo controle judicial que podem servir de guia para correção e aperfeiçoamento institucional, tendo como exemplo o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Esse julgamento é um dos casos mais relevantes de litigância climática no Brasil (Pinheiro & Pompeu, 2024), em que foram detectadas omissões e atuação insuficiente da Administração Pública Federal na implementação de medidas de enfrentamento das mudanças climáticas.

Busca-se destacar as falhas administrativas apontadas no julgamento da ADPF 708 como vetor de aprendizagem e reforço institucional para a Administração Pública – inclusive para a CGU, que tem como missão institucional reforçar a integridade institucional nos diversos setores públicos.

Questiona-se como tal decisão judicial contribui, no contexto da litigância climática, para o balizamento da atuação discricionária da administração pública, especialmente em correlação com o controle administrativo a cargo da CGU. Parte-se da hipótese de que a decisão do STF se enquadraria nos casos que exigem, cada vez mais, o planejamento duradouro de políticas climáticas como elemento central dos compromissos constitucionais dos países em termos de governança ambiental. Nesse sentido, tal decisão judicial serviria de diretriz para guiar o controle administrativo, em termos de aprendizado e de reforço institucional da Administração, que pode (e

deve) ser concretizado pela CGU e por outros órgãos administrativos responsáveis pela implementação e pelo controle de tais políticas.

A pesquisa adota metodologia jurídico-dogmática e dedutiva (Gustin & Dias, 2010). Ela é descriptiva (quanto ao objetivo), qualitativa (quanto à abordagem) e essencialmente bibliográfica (quanto à técnica utilizada). Utilizam-se documentos, literatura especializada e interdisciplinar, legislação, jurisprudência e atos normativos da CGU. A análise do caso judicial segue, de forma adaptada, a metodologia proposta por Canotilho (*briefing a case*) para estudo de casos constitucionais (Canotilho, 2000).

O artigo se divide em quatro partes. A primeira parte analisa as mudanças climáticas em correlação com o controle administrativo, tomando-se como exemplo o papel institucional da CGU. A segunda parte investiga a ideia de litigância climática. A terceira parte analisa o caso da ADPF 708. A quarta parte correlaciona possíveis aprendizados do caso judicial com o controle administrativo a cargo da CGU. Por fim, apresentam-se considerações finais.

1. Mudanças climáticas, controle administrativo e exemplo do papel institucional da CGU

Desde a segunda metade do século XX, aumentou-se a conscientização internacional sobre os limites de um crescimento econômico e industrial desenfreado e desequilibrado no mundo, especialmente em razão de seus efeitos negativos: poluição e degradação ambientais, desigualdade e marginalização sociais, aumento da pobreza e de doenças, falta de condições dignas para a vida humana em muitas regiões do planeta (Silva, 2002).

De um lado, a questão das mudanças climáticas esteve associada a essa conscientização e foi melhor revelada nos debates e nas proposições finais da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). Desde então, muitos instrumentos de política e direito internacionais vêm sendo adotados para o enfrentamento dessa questão, tais como: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) de 1992; o Protocolo de Quioto de 1997, posteriormente substituído pelo Acordo de Paris de 2015 (Machado, 2022; Antunes, 2023; Beyerlin & Marauhn, 2011). A instituição da Agenda 2030 e a estipulação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) também guardam correlação importante com o enfrentamento das mudanças climáticas (Clabot, 2021).

De outro lado, a crise climática também passou a ganhar maior destaque internacional e nos meios de comunicação por meio de relatórios divulgados pelo IPCC,³ que compilam dados e análises científicas coletadas e discutidas mundialmente e que têm levado à crescente compreensão e ao consenso científico de que há parcela significativa de contribuição da ação humana para os efeitos negativos das mudanças climáticas no planeta.

Ilustrativamente, há estudos que partem do consenso científico acima referido e identificam diferentes processos biofísicos ligados ao funcionamento estável e seguro do nosso planeta (as mudanças climáticas seriam um deles) e níveis de segurança a eles associados que, caso ultrapassados, poderiam gerar mudanças ambientais capazes de trazer consequências prejudiciais e potencialmente desastrosas para os seres humanos – a ideia de ultrapassagem das fronteiras ou limites planetários (Rockström *et al.*, 2009). Nesse sentido, consideradas especialmente determinadas variáveis de controle (como concentração atmosférica de dióxido de carbono (CO₂) e forçamento radioativo), as atualizações desses estudos têm demonstrado que o clima do planeta já ultrapassou os limites de segurança, com níveis recordes de GEE, com indicativos de aceleração do aquecimento global e com a piora das condições climáticas (Sakschewski *et al.*, 2025).

Outros estudos partem da releitura de uma escala de tempo geológico, a fim de evidenciar uma nova era geológica – denominada de Antropoceno – em que os efeitos da ação humana são determinantes para sua caracterização (Kersten, 2022). *Lato sensu*, a ideia de Antropoceno se baseia na constatação de existência de muitos impactos grandiosos e progressivos da ação humana sobre a atmosfera e o planeta, inclusive em escala global, o que levaria à compreensão de ser mais do que apropriado enfatizar o papel central da humanidade na geologia e na ecologia por meio do uso do termo “Antropoceno” (Anthropocene) para definir a atual era geológica (Crutzen & Stoermer, 2000). Isso seria um reconhecimento científico de que “os impactos humanos se encontram a um nível suficientemente alto para ditar o futuro do único lugar do Universo onde sabemos que a vida existe” (Lewis & Maslin, 2022).

Não é preciso ir muito longe para se obter uma imagem do que a crise climática pode causar. No Brasil, as graves enchentes ocorridas em 2024, em decorrência de um evento climático extremo de

chuvas no estado do Rio Grande do Sul, guardam relação com os efeitos negativos das mudanças climáticas, sendo consideradas o maior desastre climático da história daquele estado.⁴

A resposta a esses desafios depende da adoção de adequadas políticas climáticas e de uma atuação integrativa da administração pública (Canotilho, 2003), alinhadas com outras políticas públicas (Machado, 2022), tais como políticas de defesa civil, de controle interno e externo, de comando e controle, de consensualidade e de atuação federativa cooperativa.

Para se enfrentar a crise climática, a atuação administrativa se mostra essencial – ainda que pressuponha, em boa medida, pelo princípio da legalidade, a prévia intervenção do legislador para formulação das bases legais de atuação. Em verdade, a administração pública precisa se guiar não só pelas diretrizes legais decorrentes das políticas elaboradas pelo Congresso Nacional, mas também pelas diretrizes constitucionais (garantia dos direitos fundamentais, atuação administrativa legítima e eficiente). Em outras palavras, garantir a legalidade e a juridicidade de sua atuação.

Além disso, nada impede que a atuação da administração pública e seu respectivo controle administrativo sejam positivamente influenciados por referências e elementos da política e do direito internacional no contexto das mudanças climáticas – a exemplo dos ODS e metas integrantes da Agenda 2030, do Pacto Global da ONU e também dos princípios do tripé Ambiental, Social e Governança (*Environmental, Social, and Governance – ESG*). Contudo, essa influência não dispensa a prévia e necessária incorporação das normas internacionais no plano interno dos países, como regra, para ter efeito normativo vinculante para a função administrativa, especialmente para imposição de deveres e para o controle sancionatório.

Em boa medida, essa premissa também se aplica a questões de ordem científica, envolvendo elementos de discricionariedade técnica, a exemplo de estudos e relatórios do IPCC. Isso ocorre na legislação ambiental, que costuma ter dispositivos que conceituam termos técnicos para os fins de aplicação da lei. Ilustrativamente, o inciso VIII do art. 2º da Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) adotou um conceito de mudança do clima descrito como a mudança que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana capaz de alterar a composição atmosférica global e que se

3. Ilustrativamente, consultar os dados do relatório publicado pelo IPCC (2023).

4. Para uma visão geral e cronológica dessa tragédia climática brasileira, vide reportagem da BBC NEWS (2024).

soma às alterações naturais (Brasil, 2009a). Outro exemplo consiste na fixação de compromissos nacionais voluntários de mitigação de GEE em certo período de tempo e por meio de variáveis quantificáveis – art. 12 da PNMC (Brasil, 2009a).

Do ponto de vista legislativo, em 2009, o Brasil adotou a lei da PNMC (Brasil, 2009a) e a lei do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC (Brasil, 2009b), também conhecido como Fundo Clima, que ainda são as referências legislativas brasileiras centrais nesse tema. Posteriormente, merece destaque que o Acordo de Paris, celebrado em 2015 e firmado em 2016, foi incorporado à ordem jurídica brasileira, após sua aprovação legislativa e sua promulgação por meio do Decreto nº 9.073/2017. Em 2024, também houve uma importante complementação à lei da PNMC, para aperfeiçoamento da gestão do mercado de carbono, via Lei nº 15.042/2024 (Brasil, 2024a), e para o estabelecimento de diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima via Lei nº 14.904/2024 (Brasil, 2024b). Vale ressaltar ainda um relevante sinal simbólico do governo federal consistente na alteração do nome do Ministério do Meio Ambiente, em 2023, para Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA (Brasil, 2023a), demonstrando o compromisso formal de destaque e enfrentamento desse tema.

A política legislativa climática também não deve se limitar a uma política setorial e isolada. Ela deve ser transversal, integrada, federativa e conectada com todas as políticas setoriais, permitindo sua consideração também em termos de controle administrativo interno e externo. Ilustrativamente, o art. 11 da PNMC estabelece que os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e dos programas governamentais deverão se compatibilizar com aqueles previstos na PNMC (Brasil, 2009a). Outro exemplo interessante se refere à notícia da declaração do Ministro da CGU de que a instituição vem atuando de forma integrada com outros órgãos ambientais, a exemplo da Polícia Federal, para combater fraudes ambientais (CGU, 2025).

Nesse sentido, o presente estudo toma como exemplo a atuação institucional da CGU, criada em 2003 como órgão integrante da Presidência da República (Brasil, 2003), em substituição à anterior Corregedoria-Geral da União, a qual tinha como escopo central resguardar o patrimônio público. Conforme a sua lei de criação (art. 17, já revogado), a CGU objetivava a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, as atividades de ouvidoria geral e o incremento da transparência da gestão no

âmbito da Administração Pública Federal (Brasil, 2003).

Após sucessivas reorganizações governamentais dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios ao longo dos anos, atualmente, conforme a Lei nº 14.600/2023, a CGU detém o status de Ministério (art. 17, XXXI) e abrange diversas áreas de atuação institucional: defesa do patrimônio público; controle interno e auditoria governamental; fiscalização e avaliação de políticas públicas e programas de governo; integridade pública e privada; correição e responsabilização de agentes públicos e de entes privados; prevenção e combate a fraudes e à corrupção; ouvidoria; incremento da transparência, dados abertos e acesso à informação; promoção da ética pública e prevenção ao nepotismo e aos conflitos de interesse; suporte à gestão de riscos; e articulação com organismos internacionais e com órgãos e entidades, nacionais ou estrangeiros, nos temas que lhe são afetos (Brasil, 2023b).

É possível supor que muitas áreas de competência institucional da CGU tenham pontos de intersecção com demandas climáticas que possam surgir em âmbito administrativo ou judicial. Em primeiro lugar, o controle interno de órgãos federais e entidades vinculadas à Administração Pública Federal que tenham como atuação finalística a implementação de políticas públicas ambientais e climáticas (como o MMA, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio) podem ter intersecção com a atuação da CGU sobre aspectos institucionais, administrativos, financeiros, de transparência e de ouvidoria, que envolvam demandas relativas à questão climática. A atuação referida ao controle de integridade pública também pode fortalecer estruturas jurídicas e regulatórias e fomentar aperfeiçoamentos institucionais relacionados a políticas climáticas.

De forma mais representativa para o presente estudo, a área de competência institucional da CGU voltada à fiscalização e avaliação de políticas públicas e de programas de governo pode oferecer espaço para a discussão de implementação, fiscalização e avaliação de políticas climáticas e respectivos programas, bem como seus instrumentos de comando e controle e seus instrumentos econômicos.

A fiscalização contra atos ilícitos (como desvio de finalidade, lesão ao patrimônio público, prevenção e combate a fraudes) também pode se conectar com demandas ambientais e climáticas. Ademais, a competência institucional de articulação com organismos

internacionais e com órgãos e entidades, nacionais e estrangeiros, também pode ocorrer no contexto de questões ambientais e climáticas que envolvam não só o governo federal, mas também todos os entes da federação.

Algumas referências mais concretas de atuação institucional da CGU podem corroborar a linha de análise aqui defendida, que busca evidenciar possibilidades de correlação do controle administrativo a cargo da CGU com o tema das mudanças climáticas.

Uma primeira referência diz respeito ao enfrentamento do já mencionado evento climático extremo de chuvas e consequentes alagamentos e enchentes que atingiu o estado do Rio Grande do Sul em 2024. Nesse contexto, a CGU exerceu importante papel no controle de recursos públicos e na garantia de rápida resposta e de transparência das medidas adotadas, ao estabelecer um Comitê Extraordinário (CGU, 2024a) e um painel de transparência, dando suporte a outros órgãos federais, ao Estado e aos municípios gaúchos. O Relatório Final de Atividades do Comitê Extraordinário condensou a contribuição da CGU e indicou a necessidade de criação de um Comitê Permanente de Gerenciamento de Crise (CGU, 2024b), que se concretizou em outubro de 2024 (CGU, 2024c) como ganho institucional no âmbito da governança ambiental via controle administrativo da CGU.

Uma segunda referência diz respeito ao fato de que a CGU publicou, em 2024, um relatório dedicado à sua atuação de controle administrativo em conexão com o tema das mudanças climáticas, intitulado “Relatório Integrado: Mudanças Climáticas”, em que tomou como base premissas teórico-metodológicas semelhantes às aquelas aqui apresentadas na análise das mudanças climáticas e – de forma proativa, preventiva e eficiente – estabeleceu um conjunto de objetivos principais (e.g., diagnosticar problemas e causas ligadas às mudanças climáticas em perspectiva multidimensional; elaborar propostas de intervenção integrada e de forma sistematizada; aperfeiçoar a atuação institucional de modo a aferir maior valor agregado de sua atuação), bem como buscou obter um diagnóstico sintético e qualificado sobre os desafios de enfrentamento da crise climática, além de ter seccionado a análise considerando o setor público, a sociedade e o setor privado (CGU, 2024d). Nesse sentido, podem ser evidenciadas correlações com o incremento da transparência, com o fomento de dados abertos e acesso à informação, com a promoção da ética pública e com o suporte à gestão de riscos.

Uma terceira referência consiste na constatação de que a CGU tem envidado esforços para correlacionar a preocupação com a questão das mudanças climáticas também no que se refere ao combate à corrupção em perspectiva nacional e internacional (CGU, 2024e). Essa aproximação se alinha com a Agenda 2030, em concretização do ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e da respectiva meta 16.5, que almeja reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas, visto que tais condutas comprometem o desenvolvimento sustentável, geram mais desigualdades e dificultam o progresso econômico (Costa *et al.*, 2022).

Esses exemplos mais concretos corroboram a ideia de que a CGU pode ter papel proativo e preventivo para implementar medidas de controle administrativo e de reforço institucional no contexto do enfrentamento das mudanças climáticas. Em outras palavras, a incorporação da sustentabilidade ambiental e climática em sua atuação institucional de controle administrativo – como o controle interno, o controle de políticas públicas, o controle de integridade e transparência e o controle de combate à corrupção.

Contudo, há outras possíveis formas de incorporação de aprendizados e boas práticas no âmbito da administração pública e uma delas é o alinhamento com decisões judiciais que venham corrigir falhas e exigir uma atuação administrativa adequada – inclusive em termos de controle administrativo.

Isso porque o controle administrativo e o controle judicial são complementares e independentes, mas buscam, em sentido amplo, denominadores comuns, tais como: respeito aos direitos fundamentais, atuação regular e eficiente da administração pública, adequada implementação de políticas públicas. Assim, pode haver uma relação positiva de reforço entre eles, a partir do aprendizado de casos julgados e de medidas de controle preventivo e repressivo realizadas, o que indica diretrizes para um constante aprimoramento institucional.

No contexto do enfrentamento das mudanças climáticas, isso pode ser mais evidente, uma vez que as políticas climáticas ainda carecem de maior fortalecimento institucional e integração, bem como de um controle administrativo mais eficiente e responsável. De um lado, casos judiciais podem servir como plataforma de aprendizagem e aprimoramento institucional quando a administração pública falha ou se omite em suas atribuições institucionais – a ideia de não só rever a atuação administrativa, mas também de impor-lhe medidas (Mello, 2011). De outro lado,

a atuação preventiva e responsiva da administração pública pode emitir um sinal de atenção e autocontenção judicial para valorizar a atuação administrativa em seu espaço de legítima discricionariedade técnica.

Nesse sentido, parece ser oportuno investigar o debate do controle judicial relativo ao enfrentamento das mudanças climáticas, com enfoque em uma de suas espécies de concretização – o fenômeno de ações judiciais vinculadas à tutela de interesses diretamente associados ao clima (litigância climática) – e em que medida o controle judicial pode auxiliar (e reforçar) o controle administrativo (inclusive aquele exercido pela CGU) em termos de fixação de diretrizes para o aperfeiçoamento institucional da atuação administrativa. Não por menos, a doutrina costuma indicar que o controle jurisdicional continua a ser o mais importante instrumento de controle da Administração, sem que se elimine a existência de outros instrumentos (Medauar, 2012).

2. Litigância climática como elemento da governança ambiental: visão geral e vertentes

Em 2023, o PNUMA lançou o terceiro relatório sobre litigância climática global, reunindo diversos dados sobre as principais ocorrências e tendências ligadas a esse fenômeno, em complemento a outros dois relatórios publicados em 2017 e em 2020. O relatório do PNUMA se apoiou no conceito de litigância climática adotado pelo **Sabin Center for Climate Change Law at Columbia Law School**, segundo o qual o litígio sobre mudanças climáticas (*climate change litigation*) compreenderia casos que alegam questões de fato e de direito relacionadas não só a medidas de adaptação e de mitigação em face das mudanças climáticas, mas também relacionadas à ciência das mudanças climáticas (UNEP, 2023).

Conforme o referido relatório, até dezembro de 2022, haveria 2.180 casos identificados em 65 jurisdições (contra 884 casos em 2017 e 1.550 casos em 2020), incluindo cortes regionais e internacionais, tribunais nacionais, órgãos quase-judiciais e outros órgãos decisórios (UNEP, 2023). Excluídos o total de casos registrados na jurisdição dos Estados Unidos da América (1.522) e o total de casos registrados na jurisdição da União Europeia (62), o Brasil estaria em quinto lugar entre as jurisdições com maior quantidade de casos acumulados (30 casos), atrás da Austrália (127 casos), do Reino Unido (79 casos), da Alemanha (38 casos) e do Canadá com 34 casos (UNEP, 2023).

Em termos classificatórios, o relatório do PNUMA também identificou seis principais categorias de enquadramento da litigância climática (isoladamente ou de forma cumulativa): (i) a abordagem de “direitos climáticos”, quer dizer, a alegação de que medidas insuficientes violam direitos fundamentais (como vida, saúde, liberdade, meio ambiente); (ii) a abordagem da implementação nacional, quer dizer, de obrigações climáticas decorrentes de compromissos internacionais; (iii) a abordagem relativa à limitação de combustíveis fósseis e aos sumidouros de carbono; (iv) a abordagem da responsabilidade corporativa; (v) a abordagem da divulgação de informações financeiras relativa ao clima e o combate a informações falsas ou enganosas (*greenwashing*); (vi) a abordagem das falhas de medidas de adaptação e dos impactos decorrentes (UNEP, 2023).

Ainda segundo o mencionado relatório, novas perspectivas de casos de litigância climática podem surgir, como desafios atuais, envolvendo: (i) migração em razão das mudanças climáticas; (ii) condições prévias e pós-desastres; (iii) implementação efetiva de decisões judiciais; (iv) responsabilidade transnacional; (v) demandas de grupos sociais vulneráveis; (vi) medidas “anti-clima” (“*anti-climate cases – or backlash cases*”), que buscariam atrasar ou desmantelar sistemas e instrumentos existentes (ou emergentes) voltados ao combate das mudanças climáticas (UNEP, 2023).

A doutrina tem adotado abordagem semelhante às diretrizes apontadas pelo PNUMA, reconhecendo que o debate das mudanças climáticas tem se deslocado para o Poder Judiciário, embora seja necessário traçar limites de sua atuação e de seu protagonismo. Nesse sentido, Carvalho & Barbosa (2019) consideram que a litigância climática buscaria impulsionar medidas de controle e diminuição de GEE, além de outras medidas possíveis de contenção, podendo haver a responsabilização judicial de atores públicos e privados que emitem (ou permitem) emissões de GEE, no sentido de exigir a conformidade de seus comportamentos com os objetivos estabelecidos em compromissos globais de redução do efeito estufa.

A discussão doutrinária também acentua a necessidade de atenção a pontos jurídicos importantes em casos climáticos no plano nacional, tais como: o respeito à separação de poderes, a avaliação do nexo causal (que iria além da noção tradicional de litígio ambiental) em cadeia causal mais longa e complexa, tipos de danos consideravelmente mais generalizados (Carvalho & Barbosa, 2019). De certo modo,

a problemática ambiental e climática evidenciaria uma nova dimensão de responsabilização e de litigiosidade, sendo a litigância climática um reflexo da ineficácia dos instrumentos de direito internacional em promover, controlar e fazer cumprir, de forma satisfatória, as responsabilidades assumidas pelos países (Clabot, 2021).

O que se tem constatado, de fato, é o crescente número de ações judiciais que discutem questões ambientais e climáticas como tema central ou correlacionado. Esse fenômeno, verificado em cortes internacionais e regionais e em sistemas judiciários nacionais, tem sido designado como litigância climática (Dodge, 2023; Di Fabio, 2023). Clabot (2021) acentua que os litígios climáticos pressionariam governos e atores corporativos a perseguir objetivos mais ambiciosos de adaptação e mitigação das mudanças climáticas.

A chamada litigância climática também estaria ganhando espaço em decisões de tribunais constitucionais e de supremas cortes ao redor do mundo, especialmente em razão de alegações de violação a direitos fundamentais e de insuficiência de comprometimento estatal para o enfrentamento das mudanças climáticas. Contudo, haveria controvérsia quanto aos limites do uso da estratégia de litigância climática no contexto da governança ambiental (Di Fabio, 2023).

No direito estrangeiro, um interessante exemplo desse fenômeno se verificou no julgamento realizado pelo Tribunal Constitucional Federal alemão (*Bundesverfassungsgericht*), em 24 de março de 2021, ao analisar quatro queixas constitucionais que apontavam três pontos centrais referentes ao enfrentamento das mudanças climáticas: (i) a insuficiência da Lei de Proteção do Clima alemã de 2019 (*Klimaschutzgesetz*) para cumprir o Acordo de Paris, com questionamento de quantitativos de emissões anuais adotados até 2030; (ii) a omissão estatal em definir, desde logo, medidas e metas para o período posterior a 2030; e (iii) a consequente violação de direitos fundamentais, em conexão com o objetivo constitucional de proteção ambiental e climática.

Embora não se tenha vislumbrado inconstitucionalidade quanto ao primeiro ponto, entendeu-se que a omissão em definir um plano legislativo para enfrentamento das mudanças climáticas a partir de 2030 — e até o alcance de uma neutralidade climática — violaria um novo direito à garantia intertemporal de liberdade (*ein neues Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung*), derivado dos direitos fundamentais de liberdade em sentido amplo de al-

guns litigantes, em conjugação com o objetivo constitucional de proteção ambiental e climática, na medida em que haveria uma injusta e desproporcional distribuição dos ônus e bônus relativos às medidas de redução de GEE entre gerações presentes e futuras, a colocar em risco as liberdades das gerações futuras ao longo do tempo (Schlacke, 2021).

No Brasil, em 2022, o STF também decidiu um caso, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que colocou a questão das mudanças climáticas no centro do debate: o julgamento da ADPF 708.⁵ Pretende-se analisar o referido caso, a seguir, com base nas premissas teórico-conceituais relativas ao enfrentamento das mudanças climáticas, via litigância climática, em conexão com o possível controle administrativo a seu respeito (ilustrado pela atuação da CGU).

3. Análise do julgamento da ADPF 708 pelo STF

A ADPF 708 foi ajuizada por partidos políticos brasileiros em 2020.⁶ Eles alegavam que a União estaria mantendo o Fundo Clima inoperante durante os anos de 2019 e 2020, bem como impedindo a destinação de vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas – o que violaria o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e compromissos internacionais. Os autores pleiteavam a retomada do funcionamento do Fundo Clima, a determinação, dirigida à União, para alocar os recursos existentes e para se abster de novas omissões, bem como a determinação de vedação de contingenciamento de tais valores.

Em 04.07.2022, o STF julgou procedente a ADPF 708, por maioria, nos termos do voto do Ministro Roberto Barroso, para reconhecer a omissão da União quanto à alocação dos recursos referentes a 2019, para determinar que a União não se omitisse em fazer funcionar o Fundo Clima e para vedar o contingenciamento de receitas integrantes do referido Fundo. A Corte fixou tese de julgamento no sentido de haver um dever constitucional do Poder Executivo de fazer funcionar e de alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, como forma de enfrentamento das mudanças climáticas, o qual encontra fundamento no dever constitucional de proteção ambiental (art. 225, CF/88), nos direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º, §2º, da CF/88),

5. Originalmente ajuizada como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 60/DF), foi admitida como ADPF 708/DF pelo STF em decisão de 28 jun. 2020 (STF, 2020).

6. São eles: Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Partido dos Trabalhadores – PT e Rede Sustentabilidade (STF, 2020).

bem como no princípio da separação de poderes (art. 2º c/c art. 9º, § 2º, da LC nº 101/2000) (STF, 2022).

Esse caso é um exemplo emblemático de litigância climática na jurisdição constitucional brasileira, dotado de extensa e aprofundada discussão sobre as mudanças climáticas e sobre a importância do fortalecimento institucional nesse contexto (Magalhães, 2025). A indexação processual realizada pelo STF o vinculou, entre outros, ao ODS 13 (ação contra a mudança global do clima) e ao ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes). O julgamento envolveu a participação de partidos políticos brasileiros, teve a União como interessada e organizações não governamentais foram admitidas no caso (*amicus curiae*). Houve audiências públicas nos dias 21 e 22 de setembro de 2020, com a participação de integrantes do governo federal, organizações da sociedade civil, institutos de pesquisa, acadêmicos e empresários.

O acórdão apresentou uma tese sintetizadora do julgamento e muitas diretrizes interessantes. Em primeiro lugar, o STF afirmou que os “documentos juntados aos autos comprovam a efetiva omissão da União, durante os anos de 2019 e 2020” (STF, 2022), o que é algo difícil de demonstrar em processos de litigância climática, cuja delimitação de conexão causal consuma ser muito complexa. Em segundo lugar, acentuou-se que os documentos permitiram demonstrar que “a não alocação dos recursos constituiu uma decisão deliberada do Executivo” (STF, 2022), o que apontaria para a ideia de comprovação de uma omissão intencional. Em terceiro lugar, o STF contextualizou que tal omissão estaria contida em um “quadro mais amplo de sistêmica supressão ou enfraquecimento de colegiados da Administração Pública e/ou redução da participação da sociedade civil em seu âmbito, com vistas à sua captura” (STF, 2022), conforme diversos precedentes em sede de controle concentrado de constitucionalidade.⁷ Essas constatações enquadram o caso analisado no conceito de *backlash cases* – que revelam tentativas de enfraquecimento e atraso de sistemas e instrumentos voltados ao enfrentamento das mudanças climáticas.

É preciso ressaltar que o Fundo Clima consiste no principal instrumento federal destinado ao custeio do enfrentamento das mudanças climáticas e ao cumprimento das metas de redução dos GEE (Barroso, 2023). É um instrumento econômico da política ambiental e climática, que se distingue dos tradicionais instrumentos de comando e controle. Ele pressupõe o envolvimento do setor privado, de organizações não governamentais (ONGs) e da sociedade civil organizada, bem como se baseia na aplicação de recursos em apoios financeiros reembolsáveis e não reembolsáveis (Brasil, 2009b).

Um dos aspectos mais relevantes desse julgamento parece residir na fixação do entendimento de que o regular funcionamento do Fundo Clima constitui dever constitucional, supraregal e legal da União e dos representantes eleitos, de caráter vinculante e não pertencente ao espaço de livre escolha política, nos termos do art. 225 e do art. 5º, §2º, todos da CF/88 (Weber, 2023; Magalhães, 2025). Essa determinação é uma inequívoca diretriz de controle administrativo, que irradia atribuições para a Administração Pública (em termos de autotutela, de controle interno, de formulação, fiscalização e avaliação de políticas públicas e de controle externo).

3.1. O voto do Ministro Relator Roberto Barroso

O voto do Ministro Roberto Barroso foi o voto vencedor, seguido pela maioria dos ministros do STF. Preliminarmente, ele afastou as alegações de que os atos impugnados seriam meramente regulamentares e de que haveria violação reflexa. A impugnação se sustentaria contra ações e, sobretudo, omissões estatais, tendo como parâmetro de controle “o direito constitucional à tutela do meio ambiente, à sua preservação para presentes e futuras gerações, assim como a proteção e restauração de processos ecológicos essenciais (CF, art. 225, caput e parágrafos)” (STF, 2022).

A fundamentação do seu voto parte de uma análise contextual e prévia, assentando o que seriam as mudanças climáticas e quais seriam os correspondentes compromissos transnacionais assumidos pelo Brasil – o que se aproxima da categorização de litigância climática do PNUMA relativa à ideia de responsabilidade transnacional e à ideia de implementação nacional. Ademais, reconheceu-se um grave retrocesso em matéria ambiental, tendo como base diversos dados disponíveis desde o ano de 2004, especialmente aqueles ligados ao monitoramento do desmatamento anual no Brasil. Ilustrativamente, a partir do ano de 2013, houve progressivo aumento

7. O acórdão fez referência aos seguintes precedentes: STF, ADI 6121 MC, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 13 jun. 2019 (referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados); STF, ADPF 622, Plenário, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 1 mar. 2021 (sobre alteração do funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA); STF, ADPF 623 MC, Decisão Monocrática, Rel. Min. Rosa Weber, j. 17 dez. 2021 (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); STF, ADPF 651, Plenário, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 28 abr. 2022 (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA). Para uma análise dos referidos casos, consultar Magalhães e Magalhães (2023).

das taxas anuais de desmatamento, tendo-se alcançado dados alarmantes no ano de 2019 (coincidência com o ano de paralisação do Fundo Clima); e os anos de 2020 e 2021 mantiveram índices elevados de desmatamento (STF, 2022). Tais dados constituiriam resultados objetivamente apurados para concluir que “o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas (...)” (STF, 2022).

Do ponto de vista da fundamentação jurídico-constitucional, três pontos merecem destaque. Em primeiro lugar, adotou-se o fundamento de que “a questão pertinente às mudanças climáticas constitui matéria constitucional” (STF, 2022), conforme art. 225, *caput* e parágrafos, da CF/88, a afastar alegações genéricas de discricionariedade política do Poder Executivo. Em segundo lugar, no contexto de interpretação do art. 5º, §2º, da CF/88, afirmou-se que “Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de *status supranacional*” (STF, 2022), o que reforçaria o fundamento de vedação jurídica de omissão quanto ao combate das mudanças climáticas. Em terceiro lugar, asseverou-se que, diante de uma situação de colapso nas políticas climáticas, “é papel das supremas cortes e dos tribunais constitucionais atuar no sentido de impedir o retrocesso” (STF, 2022).

A discussão de um importante instrumento financeiro de política ambiental – talvez o mais importante atualmente no Brasil – se aproxima da abordagem de litigância climática ligada à divulgação de informações financeiras relativa ao clima e ao combate a informações falsas ou enganosas (*greenwashing*). Do mesmo modo, as alegações de necessidade de contingenciamento, em razão da sustentabilidade fiscal, foram refutadas, exatamente porque o Fundo Clima estaria vinculado a despesas que constituiriam obrigações constitucionais e legais da União – receitas vinculadas ao “dever constitucional de tutela e restauração do meio ambiente (e dos direitos fundamentais que lhe são interdependentes)” (STF, 2022), conforme o disposto no art. 2º, da CF/88, c/c art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Por fim, o Ministro Roberto Barroso entendeu que a discussão sobre qual seria a melhor alocação a ser dada aos recursos do Fundo Clima, conforme fatos ocorridos no transcurso do processo, escapariam ao objeto de controle da ADPF 708. Contudo, em termos de *obiter dictum*, ele acentuou que, em princípio, o STF deve ser “deferente às escolhas

alocativas efetuadas pelos representantes eleitos em matéria de políticas públicas, dado que elas implicam decisões difíceis sobre como alocar recursos escassos” (STF, 2022). Entretanto, a constatação de vícios (desvio de finalidade, não verossimilhança dos motivos determinantes e desproporcionalidade) pode permitir a sua correção pela via do controle de constitucionalidade. Nesse sentido, o voto explícita uma preocupação quanto aos limites da revisão jurisdicional.

3.2. O voto do Ministro Edson Fachin

O voto do Ministro Edson Fachin também adotou uma análise contextual e prévia, para acentuar que a “questão climática é a questão de nosso tempo” (STF, 2022) e que a “emergência climática é a antecâmara de todas as outras” (STF, 2022), para enfatizar a emergência climática e a urgência de medidas de mitigação, bem como para ressaltar a existência de muitos dados científicos (como o sexto relatório do IPCC de 2022).

Contudo, seu voto se preocupou em apontar que essa contextualização não significaria reconhecer ser papel da Suprema Corte pinçar dados, sendo suficiente para a atuação do STF “reconhecer, sem eufemismos ou evasivas, que estamos diante de uma emergência climática” (STF, 2022). Assim, ao lado do reconhecimento da relevância dos dados científicos existentes (a afastar a ideia de mera opinião ou ideologia e a garantir um grau mínimo de consenso e de objetivação necessários à compreensão de elementos como responsabilidade, constatação de ação/omissão e nexo causal) e da comprovação das sistemáticas omissões governamentais, seu voto buscou delimitar a atuação da jurisdição constitucional e fazer referência ao problema da migração climática, mencionando exemplos ocorridos em outras regiões do planeta, em sintonia com as características de litigância climática já aqui analisadas.

Além disso, após reconhecer que não se poderia falar em violação da separação de poderes quando “políticas públicas são usadas para esvaziar a proteção ambiental” (STF, 2022), seu voto acentuou ser legítima a intervenção do STF em face de registros de desmatamento ambiental, de falta de proteção de terras indígenas e de esvaziamento da fiscalização ambiental.

Vale ressaltar que o Ministro Edson Fachin afirmou expressamente que a “litigância ambiental é uma realidade em todo o mundo” (STF, 2022), com base em exemplos da Suprema Corte Canadense, do Tribunal Constitucional Federal alemão e da

Corte Interamericana de Direitos Humanos. Essa afirmação corrobora a compreensão doutrinária referente ao crescente número de casos judiciais climáticos em distintas jurisdições (nacionais, supranacionais e internacionais). Seu voto acentuou que o respeito aos deveres estatais de proteção climática é imperioso e de natureza constitucional, não se admitindo o uso da discricionariedade como meio de ignorá-los.

Por fim, vale mencionar que seu voto foi além do entendimento do Ministro Roberto Barroso, para acolher o pedido veiculado pelos requerentes quanto às medidas adicionais, de modo a determinar que a União publicasse relatório estatístico trimestral para evidenciar o percentual de gastos do Fundo Clima em seus distintos segmentos, bem como que a União formulasse, com periodicidade razoável, o Inventário Nacional de Emissões e Remoções de GEE, com tratamento individualizado de estados e municípios, devendo garantir ampla publicidade aos dados e estatísticas consolidados no referido documento (STF, 2022).

3.3. O voto do Ministro Nunes Marques

O Ministro Nunes Marques apresentou voto divergente para julgar improcedente o pedido da ADPF 708. Apesar de acentuar que compartilharia das preocupações quanto à preservação do meio ambiente, como tarefa contínua, afirmou que, em seu entender, não seria possível verificar omissão estatal ante a existência de ação ministerial conjunta no âmbito da União, bem como ante a existência de adoção de legislação e de medidas diversas sobre o tema, acentuando que o Fundo Clima seria uma medida importante, mas não seria “a única e exclusiva que pode ser adotada pelo Governo” (STF, 2022) – a exemplo do monitoramento por satélite para prevenção de desmatamentos e queimadas.

Seu voto consignou que a atenuação eventual de modelos colaborativos (referindo-se à alegação de atenuação da participação social no Comitê Gestor do Fundo Clima) não significaria, por isso, inconstitucionalidade; e que a questão do contingenciamento financeiro seria questão relevante em termos de responsabilidade fiscal e de eficiência. Ademais, caberia um escrutínio prévio do Parlamento sobre a correta alocação das verbas do Fundo Clima, bem como da transparência no seu uso por organizações não governamentais, preferindo-se, nesse caso, dar ênfase à deferência à discricionariedade decisória do Poder Executivo.

3.4. Balanço crítico

O caso da ADPF 708 é exemplo de litigância climática na jurisdição constitucional brasileira, em sintonia com a conceituação e a categorização oferecidas pelo PNUMA e com a doutrina aqui analisada. Trata-se de um caso emblemático em razão da centralidade do tema das mudanças climáticas, em razão do reconhecimento de compromissos internacionais que encontram apoio nas normas constitucionais e legais do Brasil, em razão do reconhecimento de necessidade de proteção de direitos fundamentais em face das mudanças climáticas, em razão da exigência de medidas de planejamento e de responsabilidade de longa duração, em razão da exigência de divulgação de informações relevantes (inclusive de cunho financeiro), em razão da vedação de medidas que busquem retardar ou esvaziar sistemas regulatórios e normativos existentes que buscam promover o combate às mudanças climáticas, em razão da constatação de omissão estatal e da necessidade de melhor controle administrativo e de melhor aperfeiçoamento institucional.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o caso se enquadra em praticamente todas as categorizações apresentadas pelo PNUMA, já aqui referidas, para fins de reconhecimento de casos de litigância climática.

Do ponto de vista simbólico, o julgamento explícita uma transferência do debate sobre mudanças climáticas para a esfera do controle jurisdicional, embora o entendimento fixado não tenha se descuidado de fixar balizas e limites da apreciação pelo STF, resguardando o papel da administração pública e do controle administrativo.

Do ponto de vista jurídico, há a adoção de fundamentos consistentes (respeito a direitos fundamentais, exigência de cumprimento de deveres de proteção, necessidade de observância de compromissos supranacionais e internacionais) que guardam pertinência com a jurisprudência tradicional da Corte, embora aplicados, de forma inovadora, ao contexto do tema das mudanças climáticas e em sintonia com a atuação administrativa.

O caso acentuou que a omissão e a insuficiência estatais, nesse campo, não são aceitáveis e que, cada vez mais, coloca-se, sob o escrutínio do STF, a consistência de medidas de planejamento e de políticas públicas comprometidas com o horizonte de longa duração, a fim de cumprir o objetivo constitucional intertemporal de proteção das presentes e futuras gerações. Essas diretrizes podem (e devem)

ser consideradas e absorvidas pelos órgãos que têm como escopo o exercício do controle administrativo.

4. Possibilidades de inter-relação entre controle judicial e controle administrativo da CGU a partir do caso da ADPF 708

O caso da ADPF 708 não tratou especificamente da atuação institucional da CGU. De todo modo, houve a constatação de falhas administrativas, de paralisia e de enfraquecimento institucional ligados ao mais importante instrumento financeiro federal da política climática brasileira (Fundo Clima). Houve, ainda, a constatação de omissão do governo federal e de indevido contingenciamento de recursos financeiros com destinação específica e voltados à concretização de direitos e deveres fundamentais. Também se acentuou o importante debate sobre a adequação da alocação de recursos financeiros em face da finalidade a que se destina. Em síntese, colhe-se daí um conjunto relevante de fatos jurídicos e parâmetros de controle que podem interessar ao controle administrativo em geral, bem como ao controle administrativo a cargo da CGU. Nesse sentido, as implicações da decisão sobre o Fundo Clima podem se correlacionar com o papel institucional da CGU.

Tal análise, por óbvio, é muito mais sugestiva do que comprobatória, pois toma como premissa a correlação entre atribuições institucionais e normativas da CGU e problemas identificados no julgamento, questionando-se, em termos potenciais e propositivos, em que medida eles poderiam se inserir no campo de ação institucional da CGU. Nesse sentido, três perspectivas são analisadas a seguir.

Uma primeira perspectiva de análise está na área de competência da CGU relativa à fiscalização e à avaliação de políticas públicas e de programas de governo. Ora, o STF afirmou estar constatada a omissão da União em fazer funcionar um instrumento essencial da política climática, que não se limitou à inoperância administrativa e operacional do Comitê Gestor do Fundo Clima, mas também gerou contingenciamento indevido e prejudicial de vultosos valores que, não sendo utilizados, postergaram o enfrentamento das mudanças climáticas e prejudicaram o desenvolvimento socioambiental e o esforço de cumprir compromissos assumidos em âmbito nacional e internacional. Haveria, assim, indicação de possibilidades de a CGU fiscalizar e avaliar as falhas detectadas e a eficácia das medidas adotadas ao longo do tempo.

Nesse sentido, o controle administrativo a cargo da CGU poderia auxiliar na reorganização e no fortale-

mento institucional do funcionamento do Fundo Clima, considerando o aprimoramento de normas regimentais, estruturais e de boas práticas do Comitê Gestor, considerando maior participação social e de especialistas, considerando maior transparência e considerando o fortalecimento de programas de integridade. Além disso, a atuação da CGU poderia auxiliar no monitoramento e no controle de dados e de transferências de vultosos recursos financeiros, inclusive por meio de acompanhamento de relatórios periódicos sobre a alocação financeira, em analogia à proposta do Ministro Edson Fachin, indicada em seu voto, no sentido de determinar, à União, a publicação de relatórios estatísticos trimestrais para avaliar gastos e sua alocação, bem como determinar a formulação periódica de Inventários de emissão e remissão de GEE no âmbito nacional, estadual e municipal. Assim, o monitoramento da CGU poderia contribuir para a avaliação da política climática e se valer, inclusive, de parâmetros que visam avaliar a eficácia institucional do Fundo Clima em diferentes dimensões, tais como: estrutura legal e regulatória; mobilização de recursos e sustentabilidade; governança e alocação de recursos; monitoramento, avaliação, responsabilidade e transparência (Lopes & Albuquerque, 2023).

Nesse contexto, vale ressaltar que, em outubro de 2025, a CGU noticiou que, ao participar de evento relacionado à agenda climática e preparatório para a Conferência das Partes da UNFCCC (COP30) que ocorrerá no Brasil em 2025, o Ministro da CGU, Vini- cius de Carvalho, declarou que a instituição estaria atuando de forma articulada com outros órgãos federais “na reconstrução de instrumentos essenciais de governança climática, como o Fundo Clima e o Fundo Amazônia” (CGU, 2025), inclusive por meio de auditorias e consultorias, o que seria “fundamental tanto para a proteção ambiental quanto para o enfrentamento à corrupção e às fraudes ambientais” (CGU, 2025). Tal declaração corrobora, ainda que de forma indiciária e dependente de estudos e dados mais concretos, a compreensão de uma possível inter-relação positiva entre as implicações do julgamento analisado e o papel institucional colaborativo da CGU no fortalecimento institucional do Fundo Clima.

Uma segunda perspectiva de correlação entre implicações do caso e o controle administrativo a cargo da CGU refere-se ao controle de defesa do patrimônio público, à prevenção e combate a fraudes e à corrupção, bem como ao incremento de transparência, considerando se tratar de instrumento financeiro que movimenta vultosos recursos anu-

almente e os destinam a apoiar projetos de caráter reembolsável e não reembolsável. Como acentuado no voto do Ministro Roberto Barroso, na esteira de outros precedentes do STF que evidenciariam um contexto de enfraquecimento intencional de órgãos colegiados da Administração Pública, foram constatadas falhas de transparência e de garantia de participação social e de especialistas que teriam como consequência o comprometimento do dever de transparência e *accountability* e o aumento de risco de captura de órgãos setoriais como o Fundo Clima. Do mesmo modo, o Ministro Nunes Marques acentuou que o gasto de recursos financeiros do Fundo Clima pelo poder público deveria observar parâmetros de “*accountability* (responsabilização, transparência e prestação de contas)” (Brasil, 2022).

Tais diretrizes e constatações, em contraposição às áreas de atuação institucional acima referidas, evidenciam possíveis correlações entre as implicações do julgamento e o controle administrativo a cargo da CGU (a exemplo da atuação do seu Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção – CTICC). Como noticiado pela própria CGU, a Instituição tem reforçado a importância da transparência pública e do controle social como pilares do desenvolvimento sustentável e da boa governança ambiental, bem como tem acentuado a relevância de se fomentar investimentos sustentáveis, com um ambiente propício à inovação e à transição energética, considerando investimentos públicos, regulação econômica, segurança jurídica e investimento privado (CGU, 2025).

A doutrina também tem acentuado grande potencial de aprimoramento do Fundo Clima pela via do controle de responsabilidade e de transparência, embora haja críticas quanto ao nível de satisfação referente ao monitoramento de seu funcionamento, à necessidade de melhora da sua estrutura legal e regulatória (inclusive para afastar possíveis conflitos de normas) e à baixa capacidade de mobilizar recursos (Lopes & Albuquerque, 2023).

Além disso, Costa *et al.* (2022) enfatizam que o combate à corrupção funciona como precondição (e fomento) à consecução dos ODS, demonstrando que a meta 16.5 da Agenda 2030 (reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas) se relaciona com o cumprimento dos ODS, a exemplo do ODS 13 (que se refere à ação climática), pois países com alto índice de corrupção costumam ter práticas ilegais e predatórias em relação a questões ambientais.

Uma terceira perspectiva de análise a partir da correlação entre as implicações do julgamento e o controle administrativo da CGU diz respeito ao aspecto de controle de dados, de transparência e de acesso à informação por meio do fortalecimento de programas de integridade voltados ao aperfeiçoamento institucional do Fundo Clima. Fomentar o amplo acesso à informação (em dimensão ativa e passiva) e a comunicação clara e ativa para os atores envolvidos e para os agentes públicos – acerca da relevância do funcionamento da política climática e de seus instrumentos, do seu caráter transversal com outras políticas e programas governamentais – torna-se parâmetro fundamental para uma adequada implementação da política climática em intersecção com a atuação institucional da CGU. Nesse sentido, é possível pensar em potencializar o compromisso da alta direção de órgãos públicos e dos servidores em geral, por meio de treinamentos, comunicação interna, canais de denúncias e reclamações (ouvidoria), bem como por meio de Programas de Integridade que busquem zelar pelo cumprimento das leis, regulamentações, normas internas e padrões éticos, evitando conflitos de interesses e combatendo a corrupção (Martins *et al.*, 2021).

As correlações aqui apresentadas, de forma positiva, podem ilustrar possíveis formas de inter-relação entre o controle judicial (via litigância climática) e o controle administrativo a cargo da CGU. Podem sugerir, ainda, um canal aberto de inter-relação positiva de aprendizagem e reforço institucional, em pelo menos duas vertentes.

Em primeiro lugar, o controle administrativo leva em consideração e busca internalizar, voluntariamente, parâmetros e diretrizes de controle aponadas pelo controle judicial e que são igualmente aplicáveis em um possível controle administrativo prévio a qualquer judicialização, seja em termos de autotutela administrativa, seja em termos de função de controle interno e externo. Há, assim, um aprimoramento do controle administrativo que busca a harmonia entre os Poderes em termos de alinhamento a parâmetros e diretrizes constitucionalmente consagrados e evidenciados pelo controle judicial. Isso se torna ainda mais evidente em julgamentos de controle concentrado de constitucionalidade, tendo em vista a sua eficácia *erga omnes* e seu efeito vinculante para toda a administração pública brasileira.

Em segundo lugar, a complexidade e o caráter policêntrico dos conflitos ambientais, que se acentuam quando se insere a variável da questão climática, acabam por exigir soluções e procedimentos

que ultrapassam as tradicionais formas de solução judicial de conflitos. A solução de litígios climáticos não costuma se resolver apenas por meio de declarações de constitucionalidade (por ação e/ou por omissão), mas também podem exigir determinações complexas e continuadas, que envolvam planos de ação e um monitoramento contínuo que envolve a atuação conjunta e cooperativa de diversos órgãos governamentais e judiciais, buscando garantir direitos a prestações de natureza jurídica e fática.

Nesse sentido, os litígios climáticos podem se aproximar das características de um litígio estrutural – em face da existência de muitas ações e omissões que envolvem distintos órgãos e autoridades, em face da demanda por aperfeiçoamento institucional e reformulação da política climática referida ao Fundo Clima, em face da necessidade de cumprimento continuado e de longa duração pela União e por outros atores envolvidos. Isso porque a doutrina tem destacado que as decisões do STF sobre litígios estruturais têm se circunscrito a casos em que se determina ao Poder Executivo a apresentação de planos de ação em um determinado espaço de tempo e com foco em resolução de problemas específicos (Araujo & Porfiro, 2024). No caso em questão, determinar que a União, de forma prospectiva, não faça contingenciamento indevido dos valores do Fundo Clima, não impeça nem se omita em fazer funcionar adequadamente o Fundo Clima, bem como não enfraqueça ou desestruture a funcionalidade do Fundo Clima (questão da estruturação e equilíbrio do Comitê Gestor) significa indicar parâmetros compatíveis com as premissas de um litígio estrutural que poderiam fundamentar determinações mais abrangentes a envolver, inclusive, a CGU em sua atuação institucional (ainda que de forma colaborativa e indireta).

5. Conclusão

As mudanças climáticas são um grande desafio de nosso tempo e podem ser compreendidas em múltiplas perspectivas. Entretanto, a consideração de que a ação humana tem efeito indutor negativo para a condição de vida na Terra já encontra fundamentos consistentes no plano histórico, político, científico e do direito internacional.

Dados científicos oferecidos pelo IPCC e por outras pesquisas científicas corroboram a exigência de uma atuação estatal que enfrente as mudanças climáticas, adotando políticas públicas de longa duração, abertas à participação social e fundadas em consensos científicos, a fim de que se possam in-

tegrar, de modo coerente, as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável.

Os países são cada vez mais desafiados, em face de eventos climáticos extremos, a rever sua normatização interna e a adequação de suas políticas públicas – a ideia de uma revisão periódica e de um escrutínio amplo e constante parecem ganhar força e necessidade. Tal revisão também se dirige ao controle administrativo e ao controle judicial.

Quanto ao controle administrativo, deve haver atuação proativa, eficiente, responsável, preventiva e repressiva. Deve se considerar, ainda, a possibilidade de o controle administrativo incorporar boas práticas e parâmetros de controle a partir do aprendizado e do alinhamento com decisões judiciais que venham corrigir falhas e exigir uma atuação administrativa adequada. O exemplo de estudo da atuação institucional da CGU, em termos de controle administrativo para o enfrentamento das mudanças climáticas, ainda que não tenha oferecido grande número de referências concretas, permite vislumbrar, a partir da análise das áreas de competência institucional da CGU, possibilidades de aperfeiçoamento institucional voltado às mudanças climáticas a partir do exercício do controle administrativo a cargo da CGU. Contudo, tais possibilidades têm caráter propositivo e servem como indicação de caminhos possíveis para futuras investigações.

O fenômeno da litigância climática tem se mostrado uma importante e crescente via de debates (e embates) no contexto do combate às mudanças climáticas, ao enfatizar a atuação de órgãos decisórios judiciais e extrajudiciais, em âmbito nacional e internacional, em complemento a medidas políticas tradicionais ligadas a tarefas legislativas e executivas. O PNUMA e a doutrina têm fornecido interessantes subsídios para categorizar e identificar casos de litigância climática ao redor do mundo (em cortes nacionais, supranacionais e internacionais). Um dos vértices da litigância climática é a via da jurisdição constitucional dos países, em que decisões de tribunais constitucionais e de supremas cortes passam a analisar casos em vinculação direta com o tema das mudanças climáticas.

No Brasil, o julgamento da ADPF 708, aqui analisado, é um exemplo emblemático desse fenômeno, pois ele tem como objeto central a discussão das mudanças climáticas; ele acentua a necessidade de proteção de direitos fundamentais em face das mudanças climáticas (ideia de “direitos climáticos”); ele constata a omissão deliberada de não dar cumprimento a um relevante instrumento financeiro na-

cional de combate às mudanças climáticas (backlash case); ele reforça a necessidade de implementação nacional de compromissos internacionais; ele exige a veiculação correta e precisa de informações (inclusive de cunho financeiro); ele destaca a questão climática como matéria constitucional (a partir da ideia de respeito a deveres estatais de proteção climática); ele assenta a centralidade de medidas adequadas e suficientes de planejamento e de longa duração no contexto do combate às mudanças climáticas (de acordo com a responsabilidade intrageracional e intergeracional); ele assevera a importância da participação democrática para o debate das mudanças climáticas. O referido julgamento também guarda semelhanças com características de litígios estruturais, que apresentam grande complexidade, múltiplos atores envolvidos, necessidade de adoção de medidas continuadas e de longa duração.

Esse rico conjunto de elementos caracterizadores do julgamento do Fundo Clima oferece fatos jurídicos e parâmetros de controle que podem interessar ao controle administrativo a cargo da CGU. Nesse sentido, buscou-se identificar possibilidades de inter-relação entre o controle judicial e o controle administrativo a cargo da CGU, ainda que de forma propositiva e potencial, a partir de suas áreas de competência institucional, tendo-se vislumbrado pontos de intersecção quanto à fiscalização e avaliação e de políticas públicas e de programas de go-

verno (inclusive para reestruturação continuada do Fundo Clima), quanto ao controle de recursos financeiros em defesa do patrimônio público e buscando combater fraudes e corrupção, quanto ao controle de incremento de transparência e quanto ao controle de dados e de acesso à informação.

Ainda que de forma indiciária, propositiva e dependente de futuras investigações mais aprofundadas, a identificação de pontos de intersecção permite evidenciar possibilidades de inter-relações positivas de aprendizagem e de reforço institucional entre o controle administrativo a cargo da CGU e o controle jurisdicional no contexto da governança ambiental. As diretrizes definidas pelo STF não inviabilizam nem sobrepõem a atuação administrativa, bem como deixam espaço para que órgãos de controle – como a CGU – possam contribuir para a correção de falhas e o maior aperfeiçoamento institucional da política climática. Do mesmo modo, tais inter-relações podem fomentar um controle administrativo mais robusto e qualificado, tendo como pano de fundo o mesmo desafio (enfrentamento das mudanças climáticas) e denominadores comuns (proteção de direitos fundamentais, cumprimento de deveres estatais de proteção e observância de políticas constitucionalmente asseguradas – tal como a política constitucional ambiental e climática brasileira) em relação ao controle jurisdicional.

6. Referências

- Antunes, P. de B. (2023). *Direito Ambiental* (23. ed.). Atlas.
- Araujo, V. S. de, & Porfiro, C. A. (2024). O procedimento e a efetividade dos litígios estruturais: os modelos “forte” e “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, v. 4(1), 89-122. <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a333>
- Barroso, L. R. (2023). Litigância climática e o papel do STF na manutenção do Fundo Clima. In A. Arabi, E. Machado, & F. Maluf (Orgs.), *35 anos de Constituição: uma nação em evolução: homenagem ao Ministro Carlos Ayres Britto* (pp. 59-74). Quartier Latin.
- BBC News Brasil. (2013, setembro 27). Uma cronologia da mudança climática no mundo. *BBC News Brasil*. https://www.bbc.com/portuguese/notícias/2013/09/130927_cronologia_mudancas_climaticas
- BBC News. (2024, maio 10). Em vídeo: A cronologia da maior tragédia ambiental do Rio Grande do Sul. *BBC News Brasil*. <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cekl7x9x0d8o>
- Beyerlin, U., & Marauhn, T. (2011). *International environmental law*. C.H. Beck.
- Brasil (2003). *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm
- Brasil (2009a). *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm
- Brasil (2009b). *Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm
- Brasil (2023a). *Decreto nº 11.349, de 1º de janeiro de 2023 (Revogado pelo Decreto 12.254, de 19/11/2024)*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11349.htm#art5
- Brasil (2023b). *Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm#art78

- Brasil (2024a). *Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024.* https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15042.htm#art52
- Brasil (2024b). *Lei 14.904, de 27 de junho de 2024.* https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14904.htm
- Canotilho, J. J. G. (2000). *Direito constitucional e teoria da constituição* (4 ed.) Almedina.
- Canotilho, J. J. G. (2003). Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In E. R. Grau, & S. S. da Cunha (Orgs.), *Estudos de direito constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva* (pp. 101-110). Malheiros.
- Carvalho, D. W., & Barbosa, K. de S. (2019). Litigância climática como estratégia jurisdicional ao aquecimento global antropogênico e mudanças climáticas. *Revista de Direito Internacional*, v. 16(2), 55-72. <https://doi.org/10.5102/rdi.v16i2.5949>
- Clabot, D. L. B. (2021). *Derecho ambiental y del cambio climático global*. Ad-Hoc.
- Controladoria-Geral da União [CGU]. (2024a). *Portaria Normativa CGU nº 1.250, de 06 de maio de 2024.* <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-cgu-n-1.250-de-6-de-maio-de-2024-557930042>
- Controladoria-Geral da União [CGU]. (2024b). *Relatório Final de Atividades: Comitê Extraordinário de Apoio ao Enfrentamento do Estado de Calamidade no Rio Grande do Sul*. CGU. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acoes-da-cgu-em-apoio-ao-rio-grande-do-sul/arquivos/relatorio-final-rio-grande-do-sul>
- Controladoria-Geral da União [CGU]. (2024c). *Portaria Normativa CGU nº 178, de 22 de outubro de 2024.* <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-cgu-n-178-de-22-de-outubro-de-2024-592208565>
- Controladoria-Geral da União [CGU] (2024d). *Relatório Integrado: Mudanças Climáticas.* <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-mudancas-climaticas.pdf>
- Controladoria-Geral da União [CGU]. (2024e). *G20 Brasil 2024: Background note on promoting integrity and anticorruption for a just world and a sustainable planet.* CGU. <https://ok.org.br/wp-content/uploads/2025/01/Background-Note-G20-Anti-Corruption-Working-Group.pdf>
- Controladoria-Geral da União [CGU]. (2025, outubro 10). *COP 30: CGU reforça compromisso com transparência e sustentabilidade durante fórum na Amazônia*. Notícia. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/10/cop-30-cgu-reforca-compromisso-com-transparencia-e-sustentabilidade-durante-forum-na-amazonia>
- Costa, L. M., Betiol, L. S., & Teixeira, M. A. C. (2022). Combatendo a corrupção. *GV Executivo* v. 21(3), 13-18. <http://doi.org/10.12660/gvexec.v21n3.2022.86836>
- Crutzen, P. J., & Stoermer, E. F. (2000). The “Anthropocene”. *IGBP Global Change Newsletter*, 41, 17-18. https://commons.gc.cuny.edu/?get_group_doc=2354/crutzen+stoermer+anthropocene.pdf
- Di Fabio, U. (2023). *Verfassung und Klimahaftung*. C. H. Beck.
- Dodge, R. E. F. (2023). Constituição, clima e direitos fundamentais: a construção da justiça climática na democracia brasileira. In B. B. Heringer, G. A. de S. Monteiro, P. C. F. Santiago, & R. M. C. de M. R Netto (Orgs.), *Repensar a Justiça: estudos em homenagem à Ministra Assusete Magalhães* (pp. 185-202). D'Plácido.
- Gomes, C. A. (2018). *Direito internacional do ambiente: uma abordagem temática*. AAFDL.
- Gustin, M. B. de S., & Dias, M. T. F. (2010). *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática* (3. ed.). Del Rey.
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC]. (2023). *Summary for policymakers*. In: H. Lee & J. Romero (Eds.), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 1-34). IPCC. <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>
- Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC, s.d.]. List of IPCC member countries. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/02/ipcc_members.pdf
- Kersten, J. (2022). *Das ökologische Grundgesetz*. C. H. Beck.
- Lewis, S. L., & Maslin, M. A. (2022). *Antropoceno: Como transformámos o nosso planeta* (F. S. Pereira, Trad.). Museu da História Natural e da Ciência. (Original work published 2018).
- Lopes, A. A. C. G., & Albuquerque, A. A. de (2023). Financiamento climático: eficácia institucional do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 57(3), e2022-0318. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220318>
- Machado, P. A. L. (2022). *Direito ambiental brasileiro* (28. ed.). JusPodivm.
- Magalhães, A., & Magalhães, M. T. R. (2023). A Constituição, o STF e a democracia participativa na Administração Pública. In L. E. Fachin, L. R. Barroso, & A. R. de S. Cruz, (Coords.), *A Constituição da democracia em seus 35 anos* (pp. 627-649). Fórum.
- Magalhães, M. T. R. (2025). O salto qualitativo do papel do STF na proteção constitucional do meio ambiente. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, v. 5(1), 585-631. <https://doi.org/10.53798/suprema.2025.v5.n1.a270>

- Martins, M. S. S., Dias, R., Gomes, V. M. L. R. & Curvello, J. J. de A. (2021). Programas de integridade e a avaliação de controle interno da CGU: uma leitura da política pública em relação à comunicação organizacional e à comunicação pública. *Qualitas Revista Eletrônica*, v. 22(2), 56-69. https://www.researchgate.net/publication/355539558_Programas_de_Integridade_e_a_avaliacao_de_controle_interno_da_CGU_uma_leitura_da_politica_publica_em_relacao_a_Comunicacao_Organizacional_e_a_Comunicacao_Publica
- Medauar, O. (2012). Controle da administração pública (2 ed.) *Revista dos Tribunais*.
- Mello, C.A. B. de (2011). *Curso de direito administrativo* (28 ed.) Malheiros.
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação [MCTI]. (2025). *Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)*. Recuperado de <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cgcl/paginas/painel-intergovernamental-sobre-mudanca-do-clima-ipcc>
- Organização das Nações Unidas no Brasil [ONU no Brasil, s.d.]. *O que são as mudanças climáticas?* Recuperado de <https://brasil.un.org/pt-br/175180-o-que-s%C3%A3o-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas>
- Pinheiro, L. B. de V., & Pompeu, G. V. M (2024). Análise constitucional e convencional na ADPF 708 (Caso do Fundo Clima): entre o progresso da juridicidade ambiental e o conservadorismo antropocêntrico. *Revista de Direito e Sustentabilidade* v. 10(1), 75-92. <https://www.indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/10518/pdf>
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., de Wit, C. A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M.,... Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472–475. <https://doi.org/10.1038/461472a>
- Sakschewski, B., Caesar, L., Andersen, L., Bechthold, M., Bergfeld, L., Beusen, A., Billing, M., Bodirsky, B. L., Botsyun, S., Dennis, D., Donges, J. F., Dou, X., Eriksson, A., Fetzer, I., Gerten, D., Häyhä, T., Hebdon, S., Heckmann, T., Heilemann, A.,... Rockström, J. (2025). Planetary Health Check 2025: A Scientific Assessment of the State of the Planet. *Planetary Boundaries Science (PBScience)*. <https://doi.org/10.48485/pik.2025.017>
- Schlacke, S. (2021). *Klimaschutzrecht – Ein Grundrecht auf intertemporale Freiheitssicherung*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 912-917.
- Silva, V. P. da (2002). *Verde cor de Direito: lições de direito do ambiente*. Almedina.
- Supremo Tribunal Federal [STF]. (2022). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708/DF*. (Tribunal Pleno, Relator Min. Roberto Barroso, j. 4 de julho de 2022; DJe 28 set. 2022). <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>
- Supremo Tribunal Federal [STF]. (2020). *Arguição Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 60/DF* (Tribunal Pleno, Relator Min. Roberto Barroso, j. 28 jun. 2020; DJe 1º jul. 2020). <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343625717&ext=.pdf>
- United Nations Environment Programme [UNEP]. (2023). *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*. Nairobi: UNEP. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43008/global_climate_litigation_report_2023.pdf?sequence=3
- United Nations General Assembly. (1988). *Protection of global climate for present and future generations of mankind (A/RES/43/53)*. <https://digitallibrary.un.org/record/54234?ln=en&v=pdf>
- Weber, R. (2023). Federalismo cooperativo ecológico efetivo: coordenação, financiamento e participação. In L. E. Fachin, L. R. Barroso, & A. R. de S. Cruz (Coord.), *A Constituição da democracia em seus 35 anos* (pp. 67-90). Fórum.



Marco Túlio Reis Magalhães
marucosam@yahoo.com.br
 ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3202-4733>

Advocacia-Geral da União (AGU)

Doutor em Direito do Estado, com ênfase em direito constitucional, pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito do Estado pela Universidade de Brasília (UnB). Procurador Federal integrante da AGU em Brasília (DF), na qual também é membro efetivo da Subcomissão de Avaliação de Anteprojetos no âmbito do Conselho Consultivo da Escola da AGU. Foi assessor da Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), nos anos de 2008 a 2010, e assessor de ministro do STF de 2010 a 2014.

Curriculum Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9135140085599193>