CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sumário executivo

Referencial de auditoria para adaptação & resiliência climática

Brasília, 2026.





República Federativa do Brasil
Tribunal de Contas da União

MINISTROS DO TCU

Vital do Rêgo, Presidente
Jorge Oliveira, Vice-presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Antonio Anastasia
Jhonatan de Jesus
Odair Cunha

MINISTROS-SUBSTITUTOS DO TCU

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador

DIRIGENTES DA CGU

Vinícius Marques de Carvalho, Ministro
Eveline Martins Brito, Secretária-Executiva
Ronald da Silva Balbe, Secretário Federal de Controle Interno
Fernanda Álvares da Rocha, Corregedora-Geral da União
Valdirene Paes Medeiros, Ouvidora-Geral da União
Marcelo Pontes Vianna, Secretário de Integridade Privada
Patrícia Álvares de Azevedo Oliveira, Secretária de Integridade Pública
Lívia Oliveira Sobota, Secretária Nacional de Transparência e Acesso à Informação

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sumário executivo

Referencial de auditoria para adaptação & resiliência climática

Brasília, 2026.

© Copyright 2026.
Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União
Impresso no Brasil

portal.tcu.gov.br
gov.br/cgu

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Controladoria-Geral da União.

Referencial de auditoria para adaptação e resiliência climática / Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Tribunal de Contas da União (AudSustentabilidade/TCU), Coordenação-Geral de Auditorias das Áreas de Clima e Meio Ambiente da Controladoria-Geral da União (CGClima/CGU), 2026.

35 p. – (Sumário Executivo)

1. Auditoria ambiental. 2. Mudança do clima. 3. Desastre ecológico. 4. Risco ambiental. 5. Justiça climática. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa.

Apresentação

As mudanças climáticas constituem um dos problemas contemporâneos mais desafiadores para a humanidade, trazendo consequências para as mais diversas áreas e, por isso mesmo, demandam a atuação coordenada de governos, instituições públicas e privadas, organizações da sociedade civil e da comunidade em geral.

Em especial, a Resolução da Organização das Nações Unidas (ONU) A/RES/79/231 reconhece o papel das entidades de controle na promoção da transparência das ações de governos para o enfrentamento e combate às mudanças climáticas. Nesse contexto, os órgãos de controle possuem a oportunidade e a responsabilidade de considerar, no âmbito da sua atuação, se programas e políticas estão alinhados com a política climática nacional, garantindo que as organizações públicas contribuam com os objetivos e metas climáticas assumidos pelo Brasil.

Para isso, a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, em um esforço técnico e colaborativo inédito, apresentam este **Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática**, com a expectativa de que essa cooperação seja proativa e indutora no sentido da incorporação da lente climática no ciclo das políticas públicas brasileiras.

O documento está estruturado em cinco eixos, aplicáveis de forma transversal a auditorias de qualquer natureza e que estejam de alguma forma conexas com as mudanças climáticas, como finanças públicas, infraestrutura e políticas sociais. Cada eixo conta com dimensões analíticas próprias, para as quais são propostas questões de auditoria, critérios, fontes e evidências. O Referencial também propõe uma metodologia para o enquadramento do objeto auditado como adaptação nomeada ou não nomeada, o que orienta a forma de análise a ser adotada pelo auditor.

A centralidade da agenda de adaptação fundamenta-se na magnitude dos investimentos públicos requeridos para a redução do risco de desastres e o fortalecimento da resiliência nacional, somada ao déficit estrutural de recursos frente aos impactos climáticos vigentes.

O Referencial é resultado de construção participativa em que contribuíram auditores governamentais, gestores públicos, pesquisadores, organizações da sociedade civil e especialistas em mudança do clima.

A publicação deste Referencial representa um passo concreto na maturidade do controle público frente à crise climática. Espera-se que a sua aplicação prática oriente os órgãos de fiscalização em todo o país a incorporarem sistematicamente a variável climática em suas ações nas mais diversas temáticas, assegurando a alocação eficiente dos recursos públicos e fortalecendo a resiliência e a capacidade do Estado de prevenir riscos e proteger as populações mais vulneráveis.



VITAL DO RÊGO FILHO
Presidente do Tribunal de Contas da União



VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO
Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União

Sumário

1 → Introdução 7

1.1 Por que o clima interessa à auditoria pública 7

1.2 Adaptação e resiliência – os conceitos que orientam o Referencial 8

1.3 Para quem é e para que serve o referencial 9

2 → Eixos e dimensões 15

2.1 Gestão de Riscos Climáticos 15

2.2 Coerência Climática 16

2.3 Justiça Climática 18

2.4 Financiamento Climático 19

2.5 Transparência e Integridade Climática 21

3 → Aplicação do Referencial: como saber se este guia é adequado ao seu trabalho 25

3.1 Existe interface climática? (passo 1) 26

3.2 Onde está a interface? (passo 2) 27

3.3 Como o clima aparece no objeto? (passo 3) 27

3.4 E depois? 29

→ Considerações finais 31

→ Referências 33

CAPÍTULO



1

1 → Introdução

1.1 Por que o clima interessa à auditoria pública

A mudança do clima já produz efeitos no presente, e não apenas em cenários futuros (IPCC, 2022). Secas prolongadas, enchentes e ondas de calor estão mais frequentes e mais intensas. Esses eventos comprometem o abastecimento de água, danificam estradas, escolas e hospitais, interrompem serviços públicos e prejudicam uma ampla gama de atividades econômicas e sociais. Contudo, os efeitos não atingem todos da mesma forma. Populações e territórios mais expostos, ou com menos condições de enfrentar os impactos e de se recuperar deles, tendem a sofrer mais, e isso pode aprofundar desigualdades já existentes.

Para o Estado, a mudança do clima é um desafio que atravessa praticamente todas as políticas públicas. Ela interfere no planejamento de médio e longo prazo, na sustentabilidade das finanças públicas e na coesão social. Alcança também a legalidade e a legitimidade da ação estatal, porque decisões que ignoram deveres de prevenção e adaptação podem ser questionadas quanto à conformidade, e políticas que deixam desprotegidos os grupos mais afetados tendem a perder a confiança da sociedade.

Esse conjunto de implicações evidencia que a adaptação e a resiliência às mudanças climáticas precisam estar na agenda de todos, tanto em âmbito mundial quanto nacional. O Acordo de Paris estabelece a meta global de adaptação (art. 7) e a diretriz de tornar os fluxos financeiros compatíveis com um desenvolvimento resiliente ao clima (art. 2.1(c)) (UNFCCC, 2015). No Brasil, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), que dá prioridade às ações preventivas, e a Lei nº 14.904/2024, que estabelece diretrizes para os planos de adaptação, formam o arcabouço jurídico de sustentação às políticas de adaptação e resiliência climática.

A nova Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil, submetida à UNFCCC em novembro de 2024, e o Plano Clima 2024–2035 reforçaram a necessidade de coerência entre metas climáticas, planejamento setorial e decisões orçamentárias. O Plano Clima reúne a Estratégia Nacional de Mitigação e a Estratégia Nacional de Adaptação, além de planos setoriais e de estratégias transversais sobre temas como transição justa, financiamento, educação e monitoramento (Brasil, 2026c). Essa transversalidade torna a coordenação entre órgãos e níveis de governo mais complexa e, por isso mesmo, exige mecanismos sólidos de monitoramento, avaliação e controle.

Nesse contexto, a adaptação e a resiliência às mudanças climáticas assumem caráter transversal e alcançam diferentes áreas da atuação governamental, abrangendo temas e setores econômicos estratégicos. Como exemplos, mencionam-se agricultura e pecuária, biodiversidade, cidades, combate ao racismo, energia, gestão de riscos e desastres, indústria, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, recursos hídricos, redução das desigualdades, saúde, segurança alimentar e nutricional, transportes, turismo, e oceano e zona costeira.

Há ainda a questão da integridade. À medida que crescem os recursos públicos destinados à adaptação e à resposta a desastres, crescem também os riscos de fraude, corrupção e captura, com impacto direto sobre a efetividade das políticas e sobre as comunidades mais vulneráveis.

O Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática tem o objetivo central de orientar a incorporação sistemática e transversal da dimensão climática adaptativa nas auditorias públicas. Para isso, oferece parâmetros conceituais e metodológicos que permitem avaliar em que medida políticas, programas, instrumentos de planejamento e decisões de governo levam em conta os riscos, os impactos e os objetivos relacionados à adaptação.

Este Sumário Executivo tem como finalidade oferecer uma visão sintética de como o Referencial funciona, apresentando os conceitos que o fundamentam, sua organização em eixos e dimensões e o percurso de aplicação, desde a definição preliminar do objeto até a formação do achado. A versão completa do documento constitui a referência para sua aplicação nas auditorias. Ela reúne, para cada dimensão analítica, suas fronteiras com os demais eixos e dimensões, as questões de auditoria correspondentes a cada enquadramento e os quadros com critérios, fontes, evidências típicas, testes possíveis e achados.

1.2 Adaptação e resiliência – os conceitos que orientam o Referencial

O Referencial adota a definição de adaptação da Estratégia Nacional de Adaptação do Plano Clima 2024–2035 (Brasil, 2026b), baseada no Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), e a definição de resiliência do próprio IPCC (2022).

O que são adaptação e resiliência?

Adaptação à mudança do clima é o processo de ajuste dos sistemas naturais e humanos ao clima presente e futuro e aos seus efeitos, incluindo ações e medidas para moderar ou evitar danos potenciais e explorar oportunidades benéficas (Brasil, 2026b).

Resiliência é a capacidade dos sistemas sociais, econômicos e ecológicos de lidar com eventos, tendências ou perturbações perigosas, respondendo ou se reorganizando de modo a manter suas funções essenciais, sua identidade e sua estrutura, sem perder a capacidade de adaptação, aprendizagem e transformação (IPCC, 2022).

Os dois conceitos são diferentes, mas se completam, e é por isso que o Referencial os trata em conjunto. Um olhar restrito à adaptação poderia levar a auditoria a examinar apenas políticas e programas formalmente rotulados como climáticos. A perspectiva da resiliência amplia esse olhar, porque leva o auditor a perguntar se as decisões de cada setor fortalecem ou enfraquecem a capacidade das pessoas, dos serviços e dos territórios de enfrentar os riscos climáticos, mesmo quando essas decisões não foram pensadas como ações de adaptação. O Referencial chama essa situação de adaptação não nomeada, tema retomado no capítulo 3 deste sumário.

Também é importante não confundir adaptação com mitigação. A adaptação busca reduzir os impactos da mudança do clima e a vulnerabilidade a ela. A mitigação busca reduzir as emissões de gases de efeito estufa ou ampliar sua remoção da atmosfera, limitando a própria mudança do clima. Enquanto as emissões podem ser medidas em uma unidade comum, a tonelada de CO_2 equivalente, a adaptação não tem métrica universal. Seus objetivos, resultados e indicadores dependem do contexto e mudam conforme o risco, o território, o setor e a população envolvidos.

Nesse contexto, a escolha de concentrar o Referencial na adaptação e na resiliência tem uma razão prática: avaliar a adaptação exige olhar tanto para a existência e a implementação das medidas quanto para seus resultados na redução de riscos e vulnerabilidades e no fortalecimento da resiliência. Exige também verificar se houve resultados maladaptativos.

> **O que é maladaptação?**
>
> A **maladaptação** compreende ações que podem aumentar o risco de resultados climáticos adversos, inclusive por aumentar ou deslocar vulnerabilidades e riscos, produzir resultados mais desiguais ou reduzir o bem-estar no presente ou no futuro (IPCC, 2022). Uma obra que protege um bairro e transfere a inundação para o bairro vizinho é um exemplo de maladaptação.

1.3 Para quem é e para que serve o referencial

O Referencial destina-se aos órgãos de controle externo e interno, especialmente à CGU e ao TCU. Pode apoiar também os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as controladorias estaduais e municipais e as auditorias internas da administração indireta.

Essa abrangência converge com movimentos recentes nos sistemas de controle. No controle externo, a Resolução Atricon nº 001/2026 estabelece diretrizes para a fiscalização da política climática e prevê o uso de referenciais técnicos, guias e matrizes, respeitadas a autonomia, as competências, o estágio

de maturidade e a disponibilidade de recursos de cada Tribunal de Contas (ATRICON, 2026). No controle interno, iniciativas do Conselho Nacional de Controle Interno (Conaci), como a divulgação do Guia de Auditoria em Sustentabilidade para Auditores Internos no Setor Público (Grossi et al., 2026), caminham na mesma direção.

A atuação dos órgãos subnacionais é especialmente relevante, porque estados e municípios elaboram e executam planos de adaptação, ordenam o território, fazem a proteção e defesa civil, constroem infraestrutura e prestam serviços públicos essenciais. O uso do Referencial por essas instituições deve, contudo, ser calibrado às suas atribuições, aos riscos do objeto e às condições do ente, sem transpor automaticamente parâmetros próprios da administração pública federal.

Um referencial para qualquer área de auditoria

O Referencial não é um instrumento restrito à área ambiental. Os seus cinco eixos funcionam como lentes que podem ser aplicadas a auditorias de qualquer natureza, sempre que o objeto tiver alguma conexão com o clima. Uma auditoria que tenha por objeto obra rodoviária, programa habitacional, atenção primária à saúde em municípios expostos a ondas de calor, crédito rural, abastecimento de água no semiárido, concessão de infraestrutura ou finanças públicas pode se beneficiar dessas lentes. Em muitos desses casos, o clima não aparece nos objetivos explícitos da política, mas os riscos climáticos podem comprometer seus resultados, ou a própria política pode aumentar ou reduzir a exposição e a vulnerabilidade das pessoas e dos territórios.

Por outro lado, a transversalidade não significa transformar todas as auditorias em auditorias ambientais. O que o Referencial propõe é incorporar a dimensão climática de forma proporcional e baseada em risco, quando ela for relevante para a efetividade, a legalidade, a economicidade e a sustentabilidade da ação pública. O documento também não substitui as normas profissionais de cada modalidade de auditoria e sua aplicação observa o mandato, as competências legais e os limites metodológicos de cada órgão de controle.

O que o auditor encontra no Referencial

O Referencial está estruturado nos seguintes eixos analíticos: **Gestão de Riscos Climáticos, Coerência Climática, Justiça Climática, Financiamento Climático e Transparência e Integridade Climática**, descritos na Figura 1. Cada um deles dirige o exame para uma fragilidade recorrente, capaz de comprometer a efetividade da adaptação e da resiliência, e se desdobra em dimensões que orientam a formulação das questões de auditoria. Os eixos são identificados pelas siglas GR, CC, JC, FC e TI, e as dezoito dimensões, por códigos que combinam essa sigla com o número de ordem da dimensão no eixo. Assim, GR1 corresponde a Mapeamento de riscos, e FC3, a Estruturação dos instrumentos de financiamento.

Figura 1 – Estrutura analítica do Referencial



Fonte: Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

Os eixos são lentes complementares, e não compartimentos estanques. Um mesmo fato ou evidência pode interessar a mais de um deles. Quando isso acontece, as fronteiras descritas em cada dimensão do Referencial ajudam a identificar o centro de gravidade da análise e evitam testes e achados em duplicidade. Também não é preciso aplicar todos os eixos e dimensões a um mesmo objeto. A seleção depende da materialidade e do risco.

Cada dimensão apresenta o problema a ser examinado, as fronteiras com as demais dimensões e eixos, uma questão central de auditoria e as questões dela derivadas, e um quadro com critérios, principais fontes, evidências típicas e possíveis testes e achados de auditoria. O objetivo é subsidiar o trabalho do auditor desde o planejamento até a formação dos achados, como resume o Quadro 1.

Quadro 1 – O que o auditor encontra no Referencial

Elemento	Para que serve
Dimensões dos eixos e suas fronteiras	Apresentam o problema e o objeto do exame em cada dimensão. O quadro de fronteiras indica os aspectos tratados em outras dimensões e eixos e ajuda a identificar o centro de gravidade da análise.
Possíveis questões de auditoria	Partem da questão central de cada dimensão e são formuladas de modo diferente para a adaptação nomeada e a não nomeada. O auditor as ajusta ao objeto, ao estágio de implementação e ao escopo. Quando pertinente, são acompanhadas de exames complementares.
Critérios e suas fontes	Indicam a situação esperada para o aspecto examinado e o seu fundamento, classificado em cinco categorias, das normas de observância obrigatória às boas práticas e *benchmarks*.
Fontes de informação e evidências típicas	Apontam onde e o que coletar, como planos, mapeamentos de risco, registros orçamentários, sistemas de informação, contratos e relatórios de monitoramento.
Possíveis testes e achados de auditoria	Sugerem formas de confrontar a evidência com o critério e situações que podem merecer aprofundamento. Não configuram, por si sós, achado de auditoria.
Riscos típicos	Reunidos no quadro-síntese de cada eixo, antecipam, para cada dimensão, as falhas que costumam originar achados.
Instrumentos de apoio	Glossário, referências setoriais (Apêndice A), mapa do caminho com um caso hipotético completo, do objeto ao achado (Apêndice B), exemplos de matriz de planejamento (Apêndice B1) e de matriz de achados (Apêndice B2) e matriz de orientação para a escolha do instrumento de financiamento (Apêndice C).

Fonte: Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

Os critérios indicados não formam uma lista fechada. Conforme o objeto, o setor e o estágio da política, outros critérios podem ser pertinentes, e cabe à equipe identificá-los e registrar sua fonte. Da mesma forma, os testes têm caráter orientativo e não configuram, sozinhos, um achado de auditoria. A formação do achado segue as normas e os manuais de cada instituição, e o peso de cada critério depende da força da fonte que o sustenta. Uma norma vinculante pode fundamentar conclusão de não conformidade, enquanto referenciais internacionais e boas práticas sustentam avaliações de desempenho, desde que sua pertinência ao caso esteja justificada.

O Referencial acompanha as diferentes etapas da auditoria. No planejamento, ajuda a identificar a relevância e a materialidade da dimensão climática, a delimitar o escopo e a formular questões e testes. Na execução, orienta a seleção e a análise das evidências. No relatório, apoia a construção dos achados e dos encaminhamentos.

Pode ainda apoiar o planejamento anual das instituições de controle, ajudando a identificar, no universo auditável, os objetos com interface climática e a considerar essa dimensão na escolha dos trabalhos. Nesse uso, as lentes influenciam não só a forma de auditar, mas também o que será auditado.

Sua arquitetura permite tanto a aplicação no Brasil quanto o compartilhamento internacional. O núcleo analítico pode ser levado a outras jurisdições, enquanto os critérios ancorados na legislação brasileira formam uma camada nacional, que pode ser substituída quando instituições de controle de outros países o utilizarem.

Uso derivado por gestores

Embora concebido para o controle, o Referencial pode servir de parâmetro de autoavaliação por gestores públicos. Não constitui, contudo, instrumento padronizado de autoavaliação, e eventuais usos dessa natureza devem ser adaptados à perspectiva da gestão.

CAPÍTULO



2

2 → Eixos e dimensões

As seções seguintes apresentam cada eixo, na ordem em que aparecem no Referencial, com um quadro-síntese de suas dimensões. Os quadros indicam a questão central de cada dimensão, os riscos típicos que ela ajuda a identificar e as situações em que tende a ser pertinente, informação que orienta a escolha das dimensões no planejamento.

2.1 Gestão de Riscos Climáticos

A pergunta central deste eixo é se o objeto auditado compreende os riscos climáticos a que está sujeito e se usa esse conhecimento para definir respostas compatíveis com a magnitude desses riscos e com seu potencial de afetar os objetivos da política. Em termos simples, o eixo verifica se a política sabe o que pode dar errado por causa do clima e se está se preparando para isso.

O risco climático corresponde ao potencial de ocorrência de consequências adversas relacionadas ao clima para sistemas humanos ou ecológicos (Brasil, 2026b). Ele resulta da interação entre as ameaças climáticas e a exposição e vulnerabilidade das pessoas, dos ecossistemas, das infraestruturas e dos serviços (IPCC, 2022). As ameaças podem ser agudas, como chuvas extremas, secas severas e ondas de calor, ou crônicas, como o aumento gradual das temperaturas e a elevação do nível do mar. Uma chuva forte, sozinha, não é o risco. O risco depende de haver casas, estradas ou escolas no caminho da água e de quão preparadas elas estão.

A gestão de riscos já é elemento da governança pública. O Decreto nº 9.203/2017 a define como processo permanente, conduzido pela alta administração, para identificar, avaliar e gerenciar eventos capazes de afetar os objetivos da organização. A gestão de riscos climáticos aplica essa lógica aos riscos ligados ao clima, em um ciclo contínuo de identificação, análise, avaliação, priorização, tratamento, monitoramento e revisão. O tratamento pode evitar ou reduzir impactos, aumentar a capacidade adaptativa, compartilhar ou transferir riscos e, quando tecnicamente justificável, aceitar riscos residuais. Em todos os casos, as respostas devem ser proporcionais e não podem criar ou transferir vulnerabilidades para outros grupos, setores, territórios ou períodos.

O enquadramento calibra o que se espera do objeto. Quando a finalidade adaptativa é declarada, como em um plano de adaptação ou em uma obra de contenção de encostas, espera-se uma gestão de riscos climáticos completa e documentada, com medidas rastreáveis aos riscos mapeados. Quando o clima não é mencionado, como em uma concessão de infraestrutura de longa vida útil, o auditor verifica se a gestão de riscos que já existe captura as ameaças climáticas materiais e se as decisões consideram cenários futuros, e não apenas o histórico.

Quadro 2 – Síntese das dimensões do eixo de Gestão de Riscos Climáticos

Dimensão	Questão central	Riscos típicos	Aplica-se quando
GR1 Mapeamento de riscos	Houve identificação, análise, avaliação e priorização, por processo estruturado e documentado, dos riscos climáticos que podem afetar de forma mais significativa os objetivos do objeto, com revisão periódica desse diagnóstico?	Decisões de longa vida útil baseadas apenas no histórico climático; riscos genéricos, que não permitem definir o tratamento; avaliação sem base científica ou sem considerar riscos compostos e em cascata; diagnóstico sem revisão.	O objeto tem objetivos, ativos, serviços ou beneficiários que possam ser afetados por ameaças climáticas, em qualquer enquadramento.
GR2 Tratamento dos riscos	Foram definidas medidas de adaptação rastreáveis aos riscos mapeados, fundamentadas, proporcionais e com responsáveis, recursos e cronograma para implementação, operação e manutenção?	Medidas insuficientes para os riscos prioritários; ações sem responsáveis nem recursos, fazendo com que as medidas não saiam do papel; ações genéricas apresentadas como climáticas; medidas que criam ou transferem risco, configurando maladaptação.	O objeto define, financia ou executa medidas em resposta a riscos climáticos, ou deveria fazê-lo diante de riscos materiais mapeados.

Fonte: Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

2.2 Coerência Climática

Este eixo ajuda o auditor a avaliar se as decisões do objeto auditado estão orientadas pelos objetivos de adaptação aplicáveis; se são coordenadas com os demais atores envolvidos; se incorporam a participação das partes interessadas; e se consideram as informações produzidas pelo monitoramento.

A coerência é examinada em duas direções. Na horizontal, entre setores como recursos hídricos, saneamento, saúde, defesa civil, infraestrutura, habitação e agricultura. Na vertical, entre União, estados, Distrito Federal e municípios, considerando as especificidades dos territórios afetados.

Em especial, a OCDE sustenta que a fragmentação de políticas aumenta custos, reduz a efetividade da ação governamental e pode comprometer compromissos de longo prazo, sobretudo em desafios complexos como a mudança do clima (OCDE, 2019b). A auditoria cooperativa global sobre adaptação, com a participação de 54 Instituições Superiores de Controle, identificou a fragmentação como problema recorrente, com planos dispersos entre ministérios e pouca articulação entre os níveis nacional e local, o que amplia o risco de duplicação, ineficiência e fracasso das ações (IDI; INTOSAI WGEA, 2025).

Na prática, a incoerência aparece quando uma política trabalha contra a outra. Um incentivo que estimula a ocupação de uma área que o próprio planejamento classifica como de alto risco, por

exemplo, anula parte do esforço de adaptação e pode configurar maladaptação. Por isso, o eixo não se limita a conferir se os documentos citam o plano climático. Ele verifica se a governança instituída funciona de fato, se as partes interessadas participam de modo efetivo e se o monitoramento produz aprendizado e correção de rumos.

Quando a finalidade adaptativa é declarada, o desenho do objeto é confrontado com todo o planejamento climático aplicável, e a cautela típica é não reduzir o exame ao alinhamento documental. Quando o clima não é mencionado, como em uma política de crédito rural ou em uma obra em território exposto, o auditor verifica se as decisões são compatíveis com os riscos do território e se não contradizem os objetivos climáticos aplicáveis.

O Quadro 3 apresenta a síntese das dimensões do eixo de Coerência Climática.

Quadro 3 – Síntese das dimensões do eixo de Coerência Climática

Dimensão	Questão central	Riscos típicos	Aplica-se quando
CC1 Alinhamento	O objeto está alinhado às diretrizes, objetivos e metas de adaptação e resiliência climática aplicáveis, sem contradições, incentivos conflitantes ou medidas potencialmente maladaptativas?	Fragmentação de esforços; perda de eficiência e efetividade das ações; criação ou agravamento de vulnerabilidades.	O objeto envolve decisões, planos, incentivos ou investimentos com efeito sobre exposição ou vulnerabilidade.
CC2 Coordenação horizontal e vertical	O objeto implementa ações climáticas de forma coordenada com outros setores e com outros níveis de governo?	Duplicação de esforços; riscos sem responsável definido; atraso de medidas que dependem de outras instituições.	A implementação depende de mais de um órgão, setor ou ente federativo.
CC3 Engajamento das partes interessadas	O objeto possui mecanismos que viabilizam a participação efetiva das partes interessadas nas ações de adaptação?	Participação meramente formal ou excludente; baixa legitimidade das decisões; medidas inadequadas às necessidades locais; perda de conhecimentos relevantes.	O desenho e a execução dependem do envolvimento de diferentes setores sociais.
CC4 Monitoramento e avaliação	O objeto possui mecanismos que acompanham a implementação das ações de adaptação, avaliam seus efeitos e permitem correções e aprendizado?	Desconhecimento dos resultados; manutenção de medidas ineficazes ou maladaptativas; desperdício de recursos.	O objeto executa medidas cuja efetividade depende de acompanhamento ao longo do tempo.

Fonte: Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

2.3 Justiça Climática

Este eixo ajuda o auditor a responder se a ação pública reconhece quem é mais vulnerável aos impactos climáticos, se distribui de forma equitativa proteção, recursos, ônus e benefícios, sem agravar, concentrar ou deslocar riscos de forma desproporcional, e se assegura às populações afetadas condições efetivas de participar e influenciar as decisões que as atingem.

O que é justiça climática?

Justiça climática compreende a distribuição equitativa dos riscos e danos associados à mudança do clima e das responsabilidades, ônus e benefícios decorrentes das respostas adotadas (**justiça distributiva**), o reconhecimento das desigualdades históricas e estruturais e dos direitos, necessidades, valores e conhecimentos dos grupos e territórios vulnerabilizados (**justiça do reconhecimento**) e a participação efetiva das populações afetadas e sua capacidade de influenciar as decisões que as atingem (**justiça processual**) (IPCC, 2022; Schlosberg; Collins, 2014).

Os impactos da mudança do clima não se distribuem de forma homogênea. Populações de baixa renda, povos indígenas e comunidades tradicionais, populações negras e periféricas, mulheres, crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência estão entre os grupos cuja vulnerabilidade diferenciada é documentada (IPCC, 2022). No Brasil, essa vulnerabilidade perpassa processos históricos e estruturais, como segregação socioespacial, precariedade urbana e acesso desigual a infraestrutura e serviços (Brasil, 2026a). A ação pública pode reduzir essas desigualdades, mas também pode reproduzi-las ou agravá-las.

Por isso, a lente não se restringe a políticas formalmente climáticas. Um programa habitacional sem finalidade climática pode alterar a vulnerabilidade de seus beneficiários conforme a localização dos empreendimentos. Se famílias de menor renda forem direcionadas para áreas mais expostas a inundações ou a calor extremo, uma decisão aparentemente neutra reproduz vulnerabilidades. Algo parecido acontece com o financiamento. A vulnerabilidade nem sempre determina a destinação dos recursos, porque entes com mais capacidade para formular projetos e acessar fundos tendem a ser favorecidos, deixando para trás justamente os que mais precisam (OCDE, 2023). Avaliar a justiça das respostas implica, portanto, olhar para quem recebe proteção, quem permanece exposto e quem suporta os custos.

O Quadro 4 apresenta a síntese das dimensões do eixo de Justiça Climática.

Quadro 4 – Síntese das dimensões do eixo de Justiça Climática

Dimensão	Questão central	Riscos típicos	Aplica-se quando
JC1 Identificação e reconhecimento de vulnerabilidades	O objeto identifica e reconhece os grupos e territórios vulnerabilizados, suas necessidades e capacidades e as causas históricas e estruturais da vulnerabilidade? Possui dados desagregados confiáveis e abordagem interseccional quando pertinente?	Diagnóstico baseado só na ameaça física ou em dados agregados; causas estruturais omitidas; dados desatualizados; exclusão digital que invisibiliza alcançar certos grupos.	O objeto incide sobre populações ou territórios com exposição ou vulnerabilidade climática materialmente relevante.
JC2 Distribuição equitativa de proteção, benefícios, recursos e ônus	O objeto considera a distribuição desigual dos riscos e danos climáticos e direciona proteção, recursos, ônus e benefícios de forma compatível com a exposição e a vulnerabilidade, assegurando acesso efetivo e evitando agravar, concentrar ou deslocar riscos e ônus entre grupos, territórios ou gerações?	Exigências documentais, digitais ou financeiras que criam barreiras de acesso; critérios uniformes que excluem quem mais precisa; reassentamentos sem proteção de moradia, renda e vínculos.	O objeto define ou influencia, de modo materialmente relevante, quem recebe proteção, recursos ou benefícios, quem permanece exposto ou quem suporta riscos e ônus.
JC3 Participação e influência nos processos decisórios	As populações afetadas participam de forma acessível, tempestiva e representativa, com condições efetivas de influenciar as decisões, inclusive com medidas de apoio à participação e consulta prévia quando aplicáveis?	Participação tardia ou meramente formal; barreiras de linguagem, acessibilidade, tempo ou custo; influência desproporcional de atores mais estruturados; ausência de consulta prévia exigível.	As decisões afetam de forma material direitos, condições de vida, exposição, vulnerabilidade, proteção ou acesso a recursos de populações ou territórios.

Fonte: Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

2.4 Financiamento Climático

Este eixo ajuda o auditor a responder se os recursos públicos mobilizados pela política auditada contribuem para proteger pessoas e territórios dos efeitos da mudança do clima ou se podem, ao contrário, aumentar sua exposição e vulnerabilidade. Para isso, examina o volume e a composição dos recursos, seu direcionamento, a adequação dos instrumentos de financiamento, a gestão dos investimentos e dos ativos e a capacidade de rastrear os fluxos nos sistemas do Estado.

O objeto do eixo é mais amplo do que os fundos e programas rotulados como climáticos. A maior parte dos recursos públicos com efeitos sobre o clima não recebe essa classificação. Programas habitacionais, crédito rural e obras de infraestrutura movimentam valores expressivos em territórios vulneráveis sem

necessariamente incluir o clima entre seus objetivos. Além disso, o exame não se limita à despesa orçamentária direta e alcança renúncias de receita, subsídios, garantias e obrigações assumidas em contratos de concessão, que também podem favorecer ou comprometer a resiliência.

A premissa que atravessa o eixo é que a adaptação não é apenas despesa, mas investimento com retorno econômico e fiscal, que se materializa em perdas evitadas, continuidade dos serviços públicos e menor necessidade de gastos emergenciais. Quanto mais explícita a finalidade adaptativa do objeto, como em um projeto do Fundo de Adaptação, mais amplo é o exame do ciclo financeiro, da suficiência ao rastreamento. Quando a finalidade não é explícita, como em uma linha de crédito do Plano Safra em áreas cuja aptidão agrícola está mudando, o exame se concentra na coerência dos fluxos com os riscos do território, inclusive no risco de financiar maladaptação.

O Quadro 5 apresenta a síntese das dimensões do eixo de Financiamento Climático.

Quadro 5 – Síntese das dimensões do eixo de Financiamento Climático

Dimensão	Questão central	Riscos típicos	Aplica-se quando
FC1 Dimensionamento dos recursos	Os volumes alocados, incluindo renúncias e subsídios relevantes, são compatíveis com as necessidades de adaptação identificadas e com a escala dos riscos que o objeto pretende enfrentar?	Recursos persistentemente abaixo das necessidades; gasto preventivo substituído por resposta e reconstrução; gastos emergenciais recorrentes não tratados como risco fiscal.	O objeto mobiliza recursos, renúncias ou subsídios relevantes para adaptação ou está exposto a perdas climáticas recorrentes.
FC2 Direcionamento climático dos recursos	Os fluxos são direcionados de forma compatível com os mapeamentos de exposição, vulnerabilidade e risco e alcançam os territórios, setores e beneficiários cuja exposição documentada justifica a aplicação?	Recursos que financiam atividades que ampliam a exposição; mapeamentos ignorados na alocação; consolidação de ocupações em áreas de risco crescente.	Há decisão de alocação territorial ou setorial, elegibilidade de beneficiários ou incentivos em territórios expostos.
FC3 Estruturação dos instrumentos de financiamento	Os instrumentos, diretos ou indiretos, são adequados à natureza do investimento, à capacidade financeira dos beneficiários e aos riscos, com escolha justificada?	Crédito reembolsável para quem não pode pagar; prazos incompatíveis com a maturação dos benefícios; condicionantes climáticas enfraquecidas na prática.	O objeto escolhe ou opera instrumentos de financiamento, diretos ou indiretos, incluídos crédito, garantias, subsídios e equalizações.
FC4 Gestão do investimento público e dos ativos	Os investimentos são selecionados, contratados, executados, mantidos e avaliados de modo a produzir e preservar resiliência ao longo da vida útil?	Aprovação sem considerar riscos futuros; reconstrução que repõe a vulnerabilidade anterior; ativos sem manutenção ou responsável.	O objeto financia, executa ou gere ativos de longa vida útil, inclusive obras de prevenção e reconstrução pós-desastre.

Dimensão	Questão central	Riscos típicos	Aplica-se quando
FC5 Rastreamento e marcação dos fluxos	Existem sistemas capazes de identificar, marcar e acompanhar a contribuição adaptativa dos recursos, da programação orçamentária à entrega?	Contribuição adaptativa não identificável; reclassificação de gastos antigos como climáticos; dupla contagem; valores reportados sem lastro nos registros.	O objeto declara finalidade climática, reporta financiamento climático ou executa recursos marcados ou exige a identificação da parcela adaptativa do gasto.

Fonte: Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

2.5 Transparência e Integridade Climática

Este eixo ajuda o auditor a responder a três perguntas. A informação sobre a adaptação e a resiliência do objeto existe, é confiável e chega a quem precisa dela? Os recursos públicos associados estão protegidos contra captura, fraude e desvio? E existem mecanismos capazes de transformar informação em responsabilização? As quatro dimensões do eixo formam um ciclo, que vai da produção e divulgação da informação à qualidade da mensuração, à integridade da execução e, por fim, à prestação de contas e à responsabilização.

A transparência climática diz respeito à disponibilidade, à acessibilidade, à tempestividade e à compreensibilidade das informações, com base nos atributos da Lei nº 12.527/2011. A integridade tem duas faces que se sustentam mutuamente. A institucional trata da prevenção de fraude, corrupção, conflito de interesses e captura. A da informação trata da confiabilidade, da consistência e da rastreabilidade dos dados. A exposição climática tende a deslocar a execução das políticas para regimes de exceção, justamente quando os controles ficam mais frágeis.

Outro risco central é o *greenwashing*, que pode surgir da distância entre o anunciado e o realizado ou da escolha de indicadores, linhas de base e períodos que fazem parecer que houve avanço. Por isso, transparência sozinha não basta. É preciso que exista a obrigação de prestar contas e que ela seja exigível, com consequências em caso de descumprimento (Fox, 2007; Schedler, 1999). A premissa do eixo é que a informação só cumpre sua função quando contribui para a tomada de decisão e para a responsabilização.

Quanto mais explícita a finalidade adaptativa, como em um programa do Fundo Clima, mais amplos são os deveres de informação e mais rigorosa a demonstração da contribuição para a adaptação. Quando a finalidade não é explícita, como em uma reconstrução pós-desastre ou em uma obra de drenagem sem rótulo climático, o foco se desloca para a transparência das razões das decisões que afetam a resiliência do território e para a integridade da execução em situações de emergência.

O Quadro 6 apresenta a síntese das dimensões do eixo de Transparência e Integridade Climática.

Quadro 6 – Síntese das dimensões do eixo de Transparência e Integridade Climática

Dimensão	Questão central	Riscos típicos	Aplica-se quando
TI1 Transparência da informação climática	O responsável produz, publica e atualiza informações sobre adaptação e resiliência do objeto, de forma acessível, rastreável e monitorável, e as reporta ao órgão que consolida o plano setorial, quando houver?	Plano ausente, desatualizado ou inacessível; decisões sem registro da consideração climática; desenho informacional que aparenta progresso; formatos inacessíveis aos mais afetados.	Há ente público com deveres de informação sobre adaptação, resiliência ou risco de desastre, ou decisões com efeitos sobre a resiliência do território.
TI2 Qualidade e auditabilidade da mensuração	Os dados e indicadores reportados têm método documentado, linhas de base atualizadas, responsáveis definidos e trilha que permita reconstruí-los e verificá-los?	Linha de base desatualizada; ausência de responsável pelos indicadores; séries de dados descontinuadas; indicadores sem desagregação territorial e social.	São assumidos compromissos ou metas de adaptação e resiliência cuja verificação depende de mensuração.
TI3 Integridade da execução	O objeto dispõe de salvaguardas verificáveis que o protejam, sobretudo em regime de exceção, contra captura, fraude e desvio de finalidade?	Contratações pós-desastre sem trilha auditável; fornecedores sem verificação de integridade; laudos alterados sob pressão; execução emergencial sem revisão posterior.	São executados recursos com justificativa climática, de resiliência ou de resposta a desastres, em qualquer setor.
TI4 Prestação de contas, contestação e responsabilização	O objeto está sujeito a mecanismos efetivos de prestação de contas e contestação, capazes de produzir correção, reparação e responsabilização, e protege quem os aciona?	Informação sem canais de cobrança; contribuições sem devolutiva; contestações sem apuração; exposição ou retaliação contra denunciantes.	Há decisões contestáveis que afetam territórios e populações expostas ou execução de recursos em regime emergencial.

Fonte: Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

No Referencial completo, cada dimensão é detalhada com a delimitação de fronteiras em relação às demais, as questões de auditoria por enquadramento e o quadro de critérios, fontes, evidências típicas e possíveis testes e achados.

CAPÍTULO



3

3 → Aplicação: como saber se o Referencial é adequado ao seu trabalho

O Referencial começa a ser utilizado na fase de planejamento, depois de definido o objeto preliminar da auditoria e antes do fechamento do escopo e das questões. Na execução, pode ser retomado se surgirem evidências de uma interface climática que não foi identificada no início, desde que observadas as normas do trabalho e registrado o motivo da ampliação. O percurso completo tem seis passos, resumidos na Figura 2. Esses passos ajudam a responder à pergunta que interessa a qualquer auditor, ou seja, se este referencial é útil para o trabalho em curso.

Figura 2 – Etapas de aplicação do Referencial, do objeto preliminar ao achado.

Objeto preliminar de auditoria definido

▼

1. Pergunte — existe interface climática? Seção 1.5.1
Verifique se os riscos climáticos podem afetar o alcance dos objetivos, os resultados, a continuidade ou os custos deste objeto, ou se seu desenho e sua implementação podem alterar a exposição, a vulnerabilidade ou a resiliência.
Se não houver relação relevante, registre brevemente a conclusão. As lentes climáticas não precisam ser aplicadas.

▼

2. Delimite — onde incide a dimensão climática? Seção 1.5.1
Identifique o componente, processo, território, grupo, ativo ou decisão em que a dimensão climática incide. O recorte climático não define, por si só, o escopo da auditoria.

▼

3. Enquadre — como o clima aparece no objeto? Seção 1.5.2
Classifique cada componente como adaptação nomeada ou não nomeada. O enquadramento define a forma de análise e o que pode razoavelmente ser esperado do objeto.

▼

4. Selecione — quais eixos e dimensões entram? Seção 1.5.3
Use a materialidade e o risco para selecionar os eixos e as dimensões e definir a profundidade do exame, com apoio da coluna “Aplica-se quando” dos quadros-síntese. Não é necessário aplicar todos.

▼

5. Formule — qual é a questão de auditoria? Seção 1.5.4
Para cada dimensão selecionada, parta das questões correspondentes ao enquadramento (nomeada ou não nomeada) e ajuste-as ao objeto, ao estágio de implementação e ao escopo. Acrescente os exames complementares apenas se a situação estiver presente. Consolide questões, critérios e testes na matriz de planejamento.

▼

6. Conclua — do critério ao achado Seção 1.5.5
Aplique os critérios e os testes e confronte as evidências com os critérios, considerando a força da fonte e o estágio de implementação. Os testes não geram achados automaticamente. A formação do achado e os encaminhamentos seguem as normas de auditoria aplicáveis.

Em todos os passos: registre nos papéis de trabalho as decisões tomadas e a evidência que as sustenta (Seção 1.5.6).

Fonte: Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

3.1 Existe interface climática? (passo 1)

Antes de escolher eixos e dimensões, a equipe responde a uma única pergunta sobre o objeto.

> **Pergunta inicial**
>
> Os riscos climáticos podem afetar o alcance dos objetivos, os resultados, a continuidade ou os custos deste objeto, ou seu desenho e sua implementação podem alterar a exposição, a vulnerabilidade ou a resiliência?

A resposta não exige, nesta etapa, uma análise climática aprofundada nem que o auditor seja especialista no tema. Ela pode ser dada a partir do conhecimento do objeto e de fontes climáticas públicas, com apoio especializado apenas quando a complexidade ou a materialidade exigirem. O Quadro 7 reúne os sinais que ajudam a reconhecer se a interface existe. Basta um deles para que valha a pena seguir adiante.

Quadro 7 – Sinais de interface climática no objeto auditado

Sinal	O que perguntar	Exemplos
Dependência de condições naturais	O objeto depende de chuva, seca, calor, nível dos rios ou regularidade das estações?	Agricultura, geração hidrelétrica, abastecimento de água, transporte hidroviário.
Vulnerabilidade a eventos extremos	Uma enchente, um deslizamento, uma onda de calor ou uma estiagem podem parar o serviço, destruir a obra ou elevar o custo?	Rodovias, hospitais, escolas, redes de energia.
Influência sobre a localização	O objeto define onde pessoas ou bens se instalam, como a escolha de terreno ou a autorização de construção em área sujeita a inundação, deslizamento ou seca?	Equipamentos públicos, habitação, licenciamento, ordenamento do território.
Público ou território vulnerável	O objeto atende, protege ou afeta grupos ou territórios com menor capacidade de resposta?	Populações de baixa renda ou em áreas de risco, idosos, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais.
Exigência formal de considerar o clima	Há lei, contrato, norma técnica ou condição de financiador que exige levar em conta o risco climático?	Normas de defesa civil, zoneamento de risco, cláusulas de organismos financiadores.

Fonte: Elaboração própria com base na Seção 1.5.1 do Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

Se nenhuma relação relevante for identificada, a equipe registra brevemente a conclusão nos papéis de trabalho e segue sem aplicar as lentes climáticas. Esse registro já é, por si, um resultado útil, porque documenta que a questão foi considerada.

3.2 Onde está a interface? (passo 2)

Quando a interface existe, o passo seguinte é delimitar o recorte climático, isto é, o componente, processo, território, grupo, ativo ou decisão sobre o qual a dimensão climática incide. O recorte mostra onde a lente é pertinente, mas não define, por si só, o escopo da auditoria, que pode ser mais amplo. A dimensão climática pode, assim, ocupar uma ou mais questões dentro de um trabalho maior, sem ser estendida artificialmente a todo o objeto e sem reduzir a auditoria à perspectiva climática. A interface funciona como porta de entrada. Já a materialidade e o risco orientam, depois, quais eixos entram e com que profundidade.

3.3 Como o clima aparece no objeto? (passo 3)

Delimitado o recorte, a equipe identifica de que modo o clima aparece no desenho do objeto. Para isso, o Referencial adota os dois enquadramentos constantes do Quadro 8, que valem para todos os eixos e definem a forma de análise.

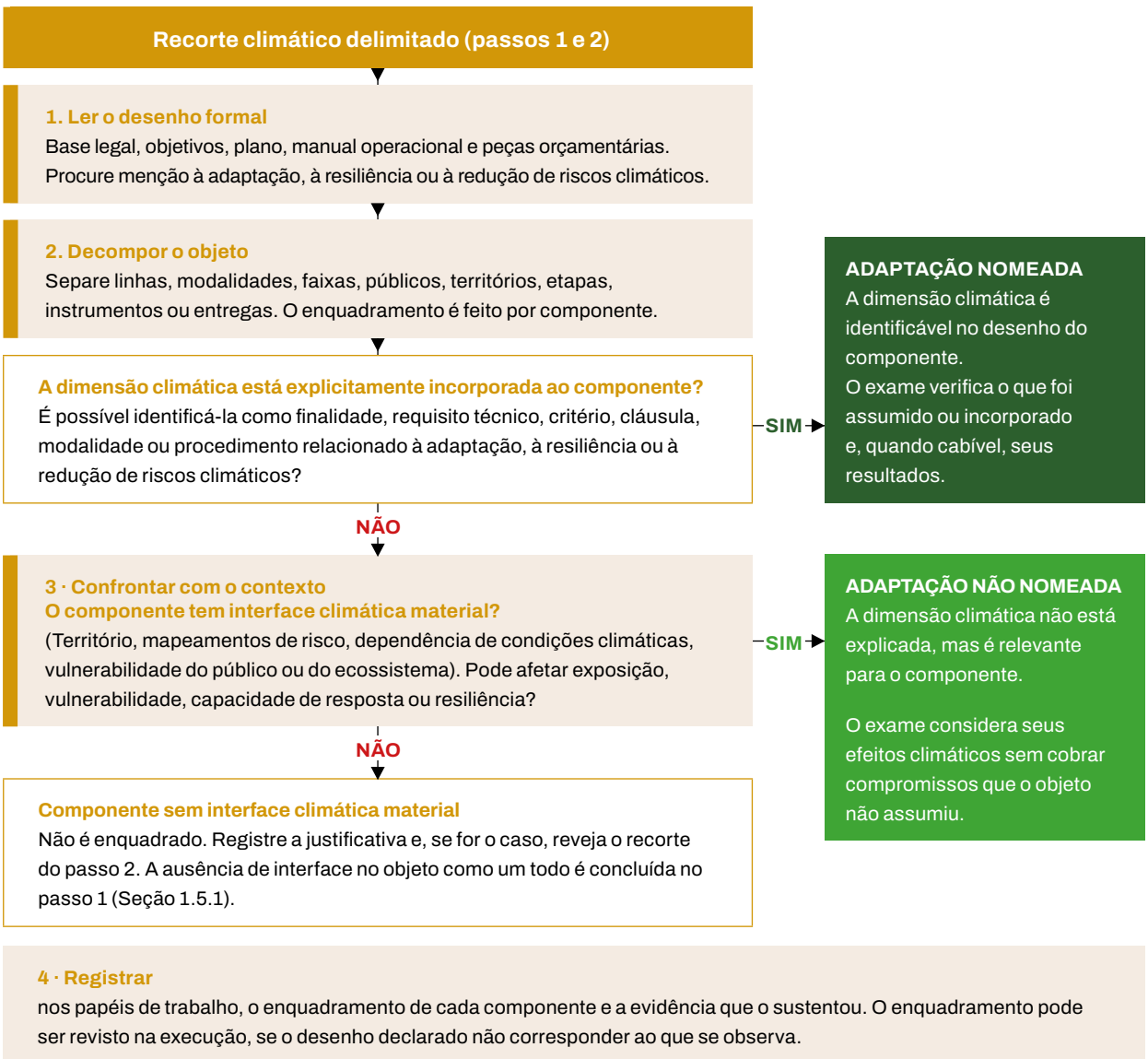
Quadro 8 – Enquadramento em adaptação nomeada e não nomeada

Enquadramento	Como o clima aparece	Exemplos
Adaptação nomeada	A adaptação, a resiliência ou a redução de riscos climáticos está explicitamente incorporada ao recorte, como finalidade, componente, requisito, critério, cláusula ou procedimento. O objeto pode ter outra finalidade principal, e basta que a dimensão climática seja identificável no componente examinado.	Plano setorial de adaptação; projeto do Fundo de Adaptação; sistema de alerta para eventos extremos; edital de infraestrutura com critério de risco climático; crédito condicionado a zoneamento de risco.
Adaptação não nomeada	O objeto não explicita finalidade ou componente climático, mas incide sobre setores, territórios, ecossistemas ou populações com interface climática relevante e pode afetar exposição, vulnerabilidade, capacidade de resposta ou resiliência.	Obra rodoviária em área sujeita a inundação; atenção primária em município exposto a ondas de calor; abastecimento de água no semiárido; política habitacional que define ocupação em território exposto.

Fonte: Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

O enquadramento é feito por componente, e não pelo objeto como um todo. O auditor lê o desenho formal do objeto, como base legal, objetivos, plano, manual operacional e peças orçamentárias, em busca de menção à adaptação, à resiliência ou à redução de riscos climáticos. Em seguida, decompõe o objeto em componentes relevantes, como linhas, modalidades, públicos, territórios ou entregas, e confronta cada um deles com o contexto climático. Por fim, registra nos papéis de trabalho o enquadramento de cada componente e a evidência que o sustenta. A Figura 3 resume esse fluxo.

Figura 3 – Enquadramento dos componentes do objeto em adaptação nomeada ou não nomeada



Fonte: Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática (CGU; TCU, 2026).

Os dois enquadramentos não se aplicam ao mesmo componente, mas podem conviver no mesmo objeto. O Programa “Minha Casa, Minha Vida” ilustra bem essa situação. Uma linha sem referência climática explícita, mas que atua sobre famílias e territórios expostos, pode ser examinada como adaptação não nomeada, enquanto uma modalidade com requisitos expressos de adequação climática pode ser enquadrada como adaptação nomeada.

3.4 E depois?

Se a pergunta inicial teve resposta positiva, o recorte foi delimitado e os componentes foram enquadrados, o Referencial é adequado ao trabalho. A partir daí, a equipe usa a materialidade e o risco para selecionar os eixos e as dimensões pertinentes (passo 4), com apoio da coluna "Aplica-se quando" dos quadros-síntese apresentados no capítulo 2. Em seguida, formula as questões de auditoria (passo 5), consolidadas na matriz de planejamento, aplica os critérios e forma os achados (passo 6), conforme as Seções 1.5.3 a 1.5.6 do Referencial. O Apêndice B do Referencial (Mapa do caminho) acompanha um caso hipotético completo, do objeto ao achado, com exemplos de matriz de planejamento (Apêndice B1) e de matriz de achados (Apêndice B2), e é um bom ponto de partida para quem aplica o documento pela primeira vez.

→ Considerações finais

Este Sumário Executivo apresentou os fundamentos, a estrutura e o percurso de aplicação do Referencial de Auditoria para Adaptação e Resiliência Climática. A mensagem central é que a dimensão climática pode ser incorporada a auditorias de qualquer natureza, de forma proporcional à materialidade e ao risco, sem transformar cada trabalho em uma auditoria ambiental. A pergunta inicial, o enquadramento dos componentes e a seleção dos eixos e das dimensões permitem ao auditor identificar onde o clima importa para o objeto de auditoria e concentrar ali o exame.

Para levar essa lógica a um trabalho concreto, a equipe deve recorrer ao Referencial completo. É nele que estão, para cada uma das dezoito dimensões, as questões de auditoria, os critérios e suas fontes, as evidências típicas e os possíveis testes e achados, além das referências setoriais (Apêndice A) e do caso hipotético percorrido do objeto ao achado (Apêndice B).

A agenda de adaptação ainda está em consolidação no país, e parte dos instrumentos de planejamento, mensuração e financiamento climático segue em implementação. Por isso, a complexidade do tema poderá demandar, no médio prazo, a atualização do Referencial e o desenvolvimento de referenciais específicos por eixo e por setor, progressivamente mais detalhados. A experiência de sua aplicação pelos órgãos de controle contribuirá para esse aperfeiçoamento e para a consolidação de um controle público capaz de fortalecer a resiliência do Estado e proteger as populações mais expostas aos efeitos da mudança do clima.

→ Referências

Obras citadas

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Estratégia transversal para ação climática: transição justa e justiça climática. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima 2024–2035**. Brasília, DF: MMA, 2026a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima Adaptação:** Estratégia Nacional de Adaptação. Brasília, DF: MMA, 2026b. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mudanca-do-clima/estrategia-nacional-de-adaptacao.pdf. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima 2024–2035**. Brasília, DF: MMA, 2026c.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, [S. l.], v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007. DOI: https://doi.org/10.1080/09614520701469955.

GROSSI, G. et al. **Guia de auditoria em sustentabilidade para auditores internos no setor público**. [S. l.]: PEMPAL IACOP: CIGAR Network, 2026. Disponível em: https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2026/03/Guia-de-Auditoria-em-Sustentabilidade-_-A4_PT.pdf. Acesso em: 25 set. 2026.

INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE (IDI); INTOSAI WORKING GROUP ON ENVIRONMENTAL AUDITING (INTOSAI WGEA). **Global climate adaptation audits for a resilient future**: lessons and recommendations from supreme audit institutions. Oslo: IDI, 2025. Disponível em: https://idi.no/wp-content/uploads/2025/10/CCAA-Global-Publication.pdf. Acesso em: 25 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Policy coherence for sustainable development 2019**: empowering people and ensuring inclusiveness and equality. Paris: OECD Publishing, 2019b.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Scaling up adaptation finance in developing countries**: challenges and opportunities for international providers. Paris: OECD Publishing, 2023.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (IPCC). **Climate change 2022**: impacts, adaptation and vulnerability: contribution of Working Group II to the Sixth

Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Editado por H.-O. Pörtner et al. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (org.). **The self-restraining state**: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner, 1999. p. 13-28.

SCHLOSBERG, D.; COLLINS, L. B. From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. **WIREs Climate Change**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 359-374, 2014. DOI: https://doi.org/10.1002/wcc.275.

Legislação, tratados e atos normativos citados

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA (UNFCCC). **Acordo de Paris**. Paris: UNFCCC, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Resolução A/RES/79/231, de 19 de dezembro de 2024. **Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions**. Nova York: ONU, 2024. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/4070514/files/A_RES_79_231-EN.pdf. Acesso em: 25 set. 2026.

Deliberações e relatórios dos órgãos de controle

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Resolução nº 001/2026**: diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas no controle externo da política climática. [S. l.]: Atricon, 2026. Aprovada em 4 ago. 2026. Disponível em: https://atricon.org.br/resolucao-no-001-2026/. Acesso em: 25 set. 2026.

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Secretaria-Geral de Controle Externo (**Segecex/TCU**)

Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Tribunal de Contas da União (**AudSustentabilidade/TCU**)

Coordenação-Geral de Auditorias das Áreas de Clima e Meio Ambiente da Controladoria-Geral da União (**CGClima/CGU**)

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretaria-Geral da Presidência (**Segepres/TCU**)
Secretaria de Comunicação (**Secom/TCU**)
Serviço de Criação e Editoração (**Secrid/TCU**)

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA

Secretaria de Comunicação (**Secom/TCU**)
Serviço de Criação e Editoração (**Secrid/TCU**)

IMAGENS

Licenciadas via **stock.adobe.com**
Geradas por IA por meio do **chatGPT**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo III, Sala 450
70.042-900 Brasília - DF - Fone: (61) 3527-7322

Ouvidoria do TCU
Fone: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Secom/Segepres (**TCU**)

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

SAUS Qd 5, Bloco A - Edifício Multibrasil
70.070-050 Brasília - DF - gov.br/cgu

Ouvidoria da CGU
Fone: (61) 2020-7272
falabr.cgu.gov.br













PORTAL.TCU.GOV.BR