

NOTA TÉCNICA

RECOMENDAÇÕES DE EMENDAMENTO AO PLOA 2025

Brasília, fevereiro de 2025.

Assinam:



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

Observatório do Clima - OC



Conectas Direitos Humanos



Instituto ClimaInfo



Instituto da Mulher Negra - Geledés



Instituto Clima de Política



Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc



Instituto Socioambiental – ISA



Painel Mar



PROTEÇÃO
ANIMAL MUNDIAL

Proteção Animal Mundial
World Animal Protection Brazil



SOS Mata Atlântica



Instituto de Desenvolvimento Sustentável



WWF Brasil | World Wild Fund

Cenário

A fragilização das políticas socioambientais e de suas formas de implementação, construídas ao longo de décadas, compromete a capacidade do Brasil de enfrentar os desafios impostos pela crise climática global. O subfinanciamento histórico da área de meio ambiente reflete a marginalização dessa pauta no orçamento público¹, resultando em recursos insuficientes para uma política ambiental compatível com as demandas do país e a crescente frequência de eventos climáticos extremos. É urgente sensibilizar a sociedade e os tomadores de decisão sobre a importância de garantir os direitos ambientais previstos no art. 225 da Constituição de 1988.

Somente como exemplo, o ICMBio, responsável pela gestão de 166 milhões de hectares de Unidades de Conservação Federal, recebe recursos equivalentes a menos de um real por hectare². A política ambiental, incluindo a política climática nacional, enfrenta desafios que vão além das condições institucionais e financeiras atualmente disponíveis, enquanto os municípios, com capacidade ainda mais limitada, encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade.

Atualmente, a maior restrição fiscal, decorrente das metas do arcabouço fiscal e da contenção de gastos, aliada à rigidez orçamentária que limita os gastos discricionários³, levanta a questão: seria o orçamento federal brasileiro suficientemente flexível para acomodar recursos emergenciais de grande magnitude, esperados na crise climática, sem comprometer sua solvência fiscal?

Os travamentos do STF sobre as emendas de relator, somados ao crescimento das emendas individuais e de bancada⁴, reforçam a necessidade de garantir prioridade ao meio ambiente durante o processo de emendamento.

Embora o PPA (2024-2027) traga avanços que favorecem a agenda ambiental transversal, essa pauta não ocupa posição prioritária em relação a outras áreas e carece de um espaço fiscal adequado no orçamento público. Além disso, há pouca transparência quanto à aplicação e destinação dos recursos, com falta de detalhamento sobre as ferramentas específicas para a execução dos programas, indicadores mensuráveis e objetivos claros para avaliar o impacto das ações propostas. Essas fragilidades também se refletem nas demais peças orçamentárias.

¹ Ver: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15278-gastos-com-protecao-da-biodiversidade-somam-r-12-4-bilhoes-em-duas-decadas-revela-estudo-do-ipea>. Acesso em: 21 jan. 2025.

² Ver “Meio Ambiente no PLOA 2022”, Inesc. Disponível em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/10/PLOA.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2025.

³ Ver “Conjuntura Política 2025”, FGV. Disponível em: https://www18.fgv.br/mailling/2025/IBRE/Conjuntura_Economica/Janeiro/. Acesso em: 21 jan. 2025.

⁴ Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/26/lei-com-regras-para-emendas-parlamentares-e-sancionada-sem-vetos>. Acesso em: 21 jan. 2025.

A LDO aprovada em dezembro de 2025 estabeleceu como metas o combate ao desmatamento e o enfrentamento da emergência climática. Contudo, essas prioridades não estão plenamente contempladas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2025, que apresentou cortes na previsão de recursos para cerca de 30 ações em comparação com 2024 (conforme tabela final).

Cabe destacar ainda que, apesar de os recursos terem aumentado ao longo dos anos, as destinações às ações finalísticas do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) correspondem a menos de 15% do total disponível, enquanto o restante permanece retido na reserva de contingência, independentemente de quem está no comando do governo federal. Há espaço para ajustes dos recursos do FNMA em 2025, assegurando valores para os projetos ambientais que sejam significativos.

Para enfrentar os problemas ambientais com eficácia, é indispensável priorizar o meio ambiente na alocação de recursos do orçamento geral da União. As ações governamentais referentes ao meio ambiente e clima devem ser as últimas a sofrer cortes, pois sem ação decisiva agora, o futuro do país e do planeta estará comprometido.

Vale destacar que, a crise climática agrava desigualdades sociais, evidenciando a necessidade de abordar a justiça climática e o combate ao racismo ambiental. Pessoas em situação mais vulnerabilidade, como populações negras, periféricas, quilombolas e indígenas, sofrem desproporcionalmente com os impactos ambientais.

Cabe reconhecer a relevância dos recursos previstos em 2025 para a parcela dos recursos reembolsáveis do Fundo Clima (pouco mais de R\$20 bilhões). Ocorre que esses recursos têm sido destinados principalmente para iniciativas empresariais. Há dificuldade de atender iniciativas de adaptação e iniciativas de governos locais que não têm capacidade de endividamento. Nesse quadro, a liberação de mais recursos do FNMA se torna fundamental.

É preciso que haja um esforço articulado entre parlamentares, órgãos ambientais e gestores, com o objetivo de fortalecer o orçamento de meio ambiente e clima, por meio de emendas do relator, individuais e de bancada⁵. Para isso, o diálogo com a sociedade civil organizada se torna crucial, a fim de identificar as urgências e as necessidades de reforço orçamentário.

⁵ As emendas individuais atendem demandas locais, as de bancada são feitas por parlamentares do mesmo estado e as do relator-geral do orçamento. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2024/emendas/Manual_Emendas.pdf. Acesso em: 27 jan. 2025.

Análise sobre o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)

Em 2024, o pagamento das multas ambientais somou R\$ 729 milhões, um aumento considerável em relação aos R\$ 219,3 milhões de 2023⁶. Apesar do recorde de multas aplicadas, o Ibama, que é responsável pela maior parte das infrações ambientais na esfera federal, enfrenta dificuldades significativas para garantir o pagamento dessas multas.

O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) foi criado pela Lei nº 7.797/1989 e tem o objetivo de apoiar projetos nas seguintes áreas: unidade de conservação, pesquisa, educação ambiental, florestas, controle, flora e fauna sustentável, recuperação de áreas degradadas e ações de prevenção e resposta a incêndios florestais.

O fundo é suprido basicamente a partir de dotações orçamentárias da União. O Decreto nº 6.686/2008 estabelecia a destinação de 20% dos recursos provenientes das multas arrecadadas pelos órgãos ambientais federais ao Fundo. Em 2023, essa porcentagem foi ampliada para 50%, conforme previsto no artigo 1º do Decreto nº 11.373/2023. Isso foi consolidado posteriormente na própria Lei nº 9.605/1998 (ver § 1º do art. 73 acrescido pela Lei nº 14.691/2023). Mesmo que o órgão aplique multas de alto valor, a arrecadação efetiva é limitada, e o valor destinado ao FNMA é menor do que o previsto em lei.

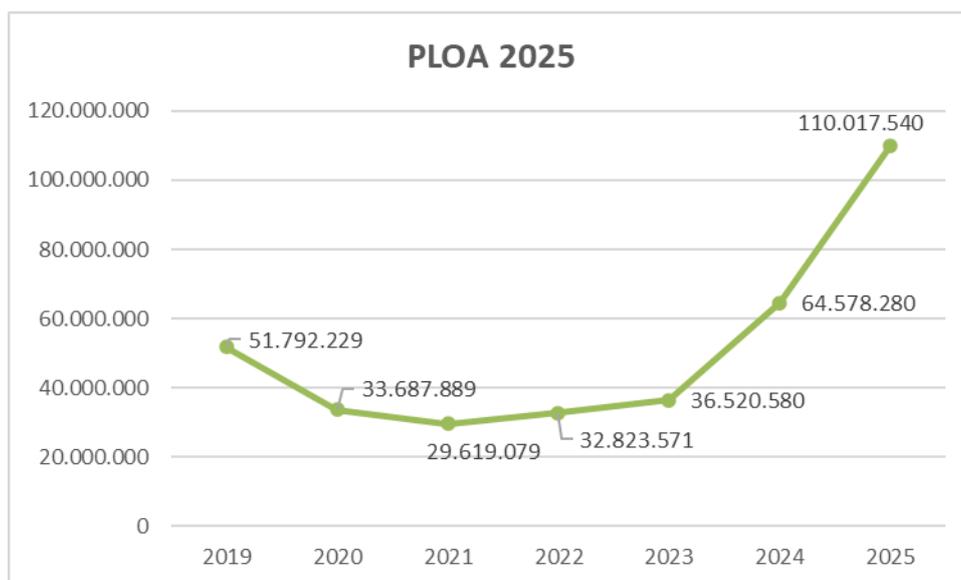
Nos últimos anos, especialmente a partir do governo Lula, houve crescimento relevante nos recursos previstos para o FNMA, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Recursos previstos no FNMA - 2019 a 2025

Ano	PLOA	Variação a.a
Bolsonaro		
2019	51.792.229	-
2020	33.687.889	(↓35%)
2021	29.619.079	(↓12%)
2022	32.823.571	(↑10%)
Lula		
2023	36.520.580	(↑10%)
2024	64.578.280	(↑43%)
2025	110.017.540	(↑41%)

Fonte: SIOP. Dados extraídos em: 22 jan. 2025.

⁶ Ver: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2025/01/ibama-tem-recorde-de-arrecadacao-com-multas-e-chega-a-r-729-milhoes-em-2024.shtml?pwgt=I5Onqiafr8d1cr17cmwf3bx1k0tr7f9uudq6t9b87b3zp7nm&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift. Acesso em: 21 jan. 2025.

Gráfico 1 – Recursos previstos no FNMA - 2019 a 2025


Fonte: SIOP. Dados extraídos em: 22 jan. 2025.

Apesar desse aumento, a maior parte dos recursos não é efetivamente paga, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 – Etapas de execução dos recursos do FNMA - 2019 a 2025

Ano	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Execução (Liq/Aut) %
Bolsonaro					
2019	51.792.229	4.316.740	346.797	289.862	1%
2020	33.582.039	3.329.995	149.592	149.592	10%
2021	29.083.170	723.997	21.710	21.710	4%
2022	32.811.950	8.379	8.379	8.379	0%
Lula					
2023	36.527.177	3.506.029	3.506.029	3.506.029	10%
2024	64.233.087	4.420.733	3.912.291	3.912.291	6%
2025	0	0	0	0	-

Pagamento Efetivo (Valor Pago + Resto a Pagar)⁷

Ano	Pagamento Efetivo (Pago + RAP)
2019	1.899.256
2020	3.375.460
2021	1.213.144
2022	8.379
2023	3.566.230

⁷ A fim de refletir com maior precisão os recursos efetivamente pagos, utilizou-se o Pagamento Efetivo, que inclui os valores pagos e os restos a pagar.

2024	3.912.291
2025	0

Fonte: SIOP. Dados extraídos em: 22 jan. 2025.

O melhor ano de execução dos recursos foi 2023, quando 10% dos valores previstos foram efetivamente pagos. No entanto, a média anual de execução dos recursos do FNMA é de apenas 6%. Conforme já constatado pelo Inesc⁸, isso ocorre, em grande parte, porque a maior parte dos valores continua sendo destinada ao contingenciamento e ficam retidos nessa reserva.

É fundamental garantir o cumprimento da regra que determina a transferência de 50% do valor das multas aplicadas ao FNMA. Certamente o legislador estava preocupado com a aplicação em projetos ambientais, e não com o acúmulo de recursos na reserva de contingência. É necessário destravar os recursos atualmente retidos na reserva de contingência, assegurando que os valores sejam efetivamente alocados para área fim.

Os recursos do FNMA são divididos em três categorias: área finalística voltada para os projetos de preservação e conservação, administrativo/gestão interna e reserva de contingência, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Execução do FNMA por área - 2019 a 2025

Área Finalística/Projetos (541 - Preservação e Conservação Ambiental)

Ano	PLOA	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2019	4.030.000	4.030.000	4.001.043	56.935	0
2020	3.200.000	3.096.816	3.096.816	0	0
2021	3.136.307	702.287	702.287	0	0
2022	2.434.020	2.434.020	0	0	0
2023	3.470.000	3.470.000	3.470.000	3.470.000	3.470.000
2024	4.893.393	4.316.393	4.316.393	3.816.393	3.816.393
2025	13.850.000	0	0	0	0

Área Finalística/Projetos

Ano	Pagamento Efetivo (Pago + RAP)
2019	1.591.573
2020	3.208.413
2021	1.167.434
2022	3.430.202
2023	3.530.202
2024	3.816.393
2025	0

⁸ Ver: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Fundo-Nacional-do-Meio-Ambiente-Inesc.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2025.

Administrativo/Gestão (122)

Ano	PLOA	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2019	370.000	370.000	315.697	289.862	289.862
2020	300.000	297.334	233.179	149.592	149.592
2021	263.693	21.711	21.710	21.710	21.710
2022	20.000	8.379	8.379	8.379	8.379
2023	30.000	36.597	36.029	36.029	36.029
2024	150.000	108.165	104.340	95.898	95.898
2025	150.000	0	0	0	0

Administrativo/Gestão

Ano	Pagamento Efetivo (Pago + RAP)
2019	307.683
2020	167.047
2021	45.710
2022	8.379
2023	36.029
2024	95.898
2025	0

Reserva de Contingência

Ano	PLOA	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2019	47.392.229	47.392.229	0	0	0
2020	30.187.889	30.187.889	0	0	0
2021	26.219.079	28.359.172	0	0	0
2022	30.369.551	30.369.551	0	0	0
2023	33.020.580	33.020.580	0	0	0
2024	59.534.887	59.808.529	0	0	0
2025	96.017.540	0	0	0	0

Fonte: SIOP. Dados extraídos em: 22 jan. 2025.

Gráfico 2 – % por área do FNMA no PLOA 2025
2025



■ Adm (0,14%) ■ Finalístico (13%) ■ Contingência (87%)

Fonte: SIOP. Dados extraídos em: 22 jan. 2025.

Em suma, independentemente do governo, a maior parte dos recursos do FNMA tem sido destinada à reserva de contingência ao longo dos anos⁹. É importante ressaltar que não há mecanismos eficazes para proteger os valores alocados nessa reserva contra desvios de finalidade. Apesar da expressiva quantia de recursos do FNMA, o meio ambiente não se beneficia adequadamente, pois uma grande parte desses valores não são destinados para ações finalísticas, que recebem valores ínfimos, impedindo que o fundo cumpra o seu papel.

Considerando os valores previstos no PLOA 2025, 87% dos recursos disponíveis no FNMA permanecem contingenciados, enquanto apenas 13% serão alocados para ações finalísticas.

Há espaço para ajustes dos recursos do FNMA na LOA 2025, assegurando valores para os projetos ambientais que sejam significativos e que se faça cumprir a regra da transferência de 50% do valor das multas aplicadas ao fundo. Além disso, é essencial liberar os recursos bloqueados na reserva de contingência, garantindo que sejam efetivamente direcionados às áreas finalísticas.

Ademais, o FNMA reforçado pode ajudar municipalidades que necessitam de ações de recuperação de áreas degradadas por acidentes ou desastres ambientais e que não têm condições de endividamento. Espera-se que a escassez de recursos para essas ações seja uma preocupação dos parlamentares, levando-os a ações efetivas.

Cortes no PLOA 2025 e a necessidade de reforço orçamentário

As prioridades da gestão ambiental não estão plenamente refletidas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2025, que registrou cortes na previsão de recursos para cerca de 30 ações em comparação com o ano de 2024. A verificação desse número foi realizada considerando a lista de ações que compõem a gestão ambiental (função 18).

Antes de apresentar as ações que necessitam de recomposição de valores, cabe ressaltar que as ações vinculadas a obras não foram consideradas, pois se referem ao andamento de empreendimentos, cujo recursos variam ao longo do tempo. Essas ações estão listadas na Tabela 4.

⁹ Em ações perante o Supremo Tribunal Federal (STF), foram determinadas medidas que vedam o contingenciamento de recursos nas agências ambiental e climática. Na ADPF 760 e na ADO 54, que versam sobre a inércia do Poder Executivo Federal no combate ao desmatamento na Amazônia Legal, foi determinada a “**abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, em relação às rubricas ambientais**”. Já na ADPF 708, cujo objeto é a inoperabilidade do Fundo Clima, foi estabelecida a seguinte tese: “**O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF)**”.

Tabela 4 – Ações vinculadas a Obras

Ação	PLOA 2024	PLOA 2025	Varição a.a
00T9 - Apoio à Implantação do Cinturão das Águas do Ceará	119.993.058	30.000.000	(↓75%)
00T8 - Apoio à Construção do Canal Adutor Vertente Litorânea	48.444.386	30.000.000	(↓38%)
00T7 - Apoio à Implantação da Adutora do Agreste	100.000.000	30.000.000	(↓70%)
00T6 - Apoio à Construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano	66.008.928	30.000.000	(↓55%)
00TG - Apoio à Construção da Barragem Oiticica	60.000.000	12.000.000	(↓80%)

Fonte: SIOP. Dados extraídos em: 22 jan. 2025.

Diante da fragilidade no orçamento, é fundamental assegurar que os recursos para o meio ambiente sejam adequadamente reforçados. **Espera-se que os parlamentares reconheçam a gravidade da situação e encaminhem a solicitação de emendas de acréscimo na área ambiental a fim de recompor os parâmetros estabelecidos para 2024. Espera-se que o próprio relator da lei orçamentária direcione esforços nesse sentido.**

Solicitação de emendas de acréscimo na área ambiental e climática

Justificativa: recomposição dos parâmetros de 2024.

Ação	PLOA 2025	Acréscimo	Valor Sugerido
00T5 - Apoio à Realização de Estudos, Projetos e Obras dos Entes Federados para Contenção ou Amortecimento de Cheias e Inundações e para Contenção de Erosões Marinhas e Fluviais	30.000.000	47.330.000	77.330.000
214N - Controle e Fiscalização Ambiental	272.500.000	45.350.000	317.850.000
20WI - Implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos	91.714.876	45.077.948	136.792.824
00TA - Apoio à Gestão e Implantação de Sistemas de Purificação e de Dessalinização de Águas Continentais e Marinhas e Rede de Distribuição Associada	20.000.000	25.000.000	45.000.000
20VP - Apoio à Conservação Ambiental e à Erradicação da Extrema Pobreza - Bolsa Verde	137.000.000	18.000.000	200.000.000 ¹⁰
21A9 - Implementação de Programas, Planos e Ações para Melhoria da Qualidade Ambiental	8.000.000	9.980.015	17.980.015
21F2 - Gestão Socioambiental dos Recursos Naturais em Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares	6.000.000	8.136.286	14.136.286
214O - Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade e Recuperação Ambiental	20.000.000	4.000.000	24.000.000
20VR - Conservação e Recuperação de Bacias Hidrográficas	696.810	3.624.683	4.321.493

¹⁰ O Bolsa Verde é um programa federal que incentiva a conservação ambiental e oferece pagamentos a famílias em situação de vulnerabilidade, gerando impactos sociais e ambientais positivos. O que justifica a solicitação de verba de 200 milhões para 2025, uma vez que o valor planejado para 2024 foi de apenas 155 milhões.

20W2 - Enfrentamento dos Processos de Desertificação, Mitigação e Adaptação aos Efeitos da Seca	2.000.000	3.000.000	5.000.000
21F5 - Gestão de Florestas	25.190.000	2.860.000	28.050.000
21F3 - Implementação de Políticas para Biodiversidade, Vegetação Nativa e Áreas Protegidas	4.000.000	1.979.466	5.979.466
20WH - Controle de Substâncias, Produtos, Resíduos e Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais	1.350.000	1.770.000	3.120.000
20VY - Implementação de Ações de Cidadania e Educação Ambiental	3.700.000	1.353.874	5.053.874
21F4 - Formulação e Implementação de Políticas, Estratégias e Iniciativas para o Controle do Desmatamento, Incêndios Florestais e o Ordenamento Ambiental Territorial	3.500.000	1.352.805	4.852.805
21F1 - Desenvolvimento da Bioeconomia	3.400.000	1.305.610	4.705.610
21E4 - Implementação e Monitoramento da Política Nacional sobre Mudança do Clima	2.900.000	1.162.244	4.062.244
20G4 - Fomento a Estudos e Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	3.960.000	1.026.243	4.986.243
219R - Melhoria da Qualidade Regulatória do Setor de Saneamento	5.064.763	935.237	6.000.000
21DG - Recuperação Hidroambiental nas Bacias Hidrográficas na Área de Atuação da Codevasf	100.000	900.000	1.000.000
2E87 - Implementação da Agenda Nacional de Proteção, Defesa, Bem-Estar e Direitos Animais	1.000.000	800.000	1.800.000
218R - Monitoramento Ambiental e Gestão da Informação Sobre o Meio Ambiente e Educação Ambiental	3.800.000	700.000	4.500.000
21AB - Avaliação e Gestão de Substâncias, Produtos Químicos e Biológicos para Proteção da Biodiversidade	1.350.000	530.000	1.880.000
219K - Gestão da Coleção Viva, do Patrimônio Histórico-Cultural e das Atividades de Disseminação do Conhecimento no Jardim Botânico do Rio de Janeiro	5.910.000	390.000	6.300.000

Fonte: SIOP. Dados extraídos em: 22 jan. 2025.