



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

O CAMINHO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

*Como funciona e
como participar*

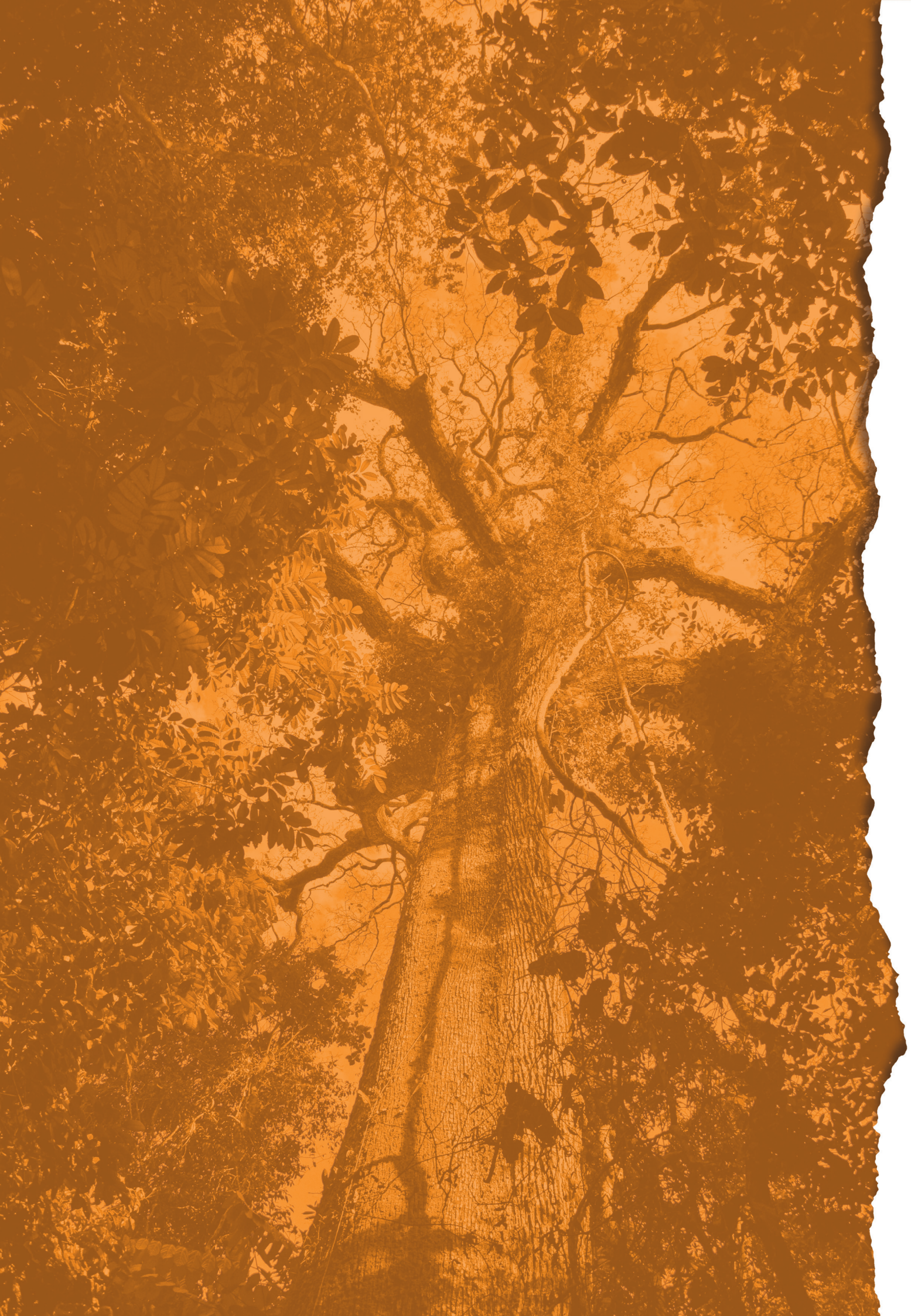


OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
RIO DE
JANEIRO



GT
Clima



O CAMINHO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Como funciona e como participar

1º Edição
2º semestre/2026



**Equipe Técnica do secretariado do
Observatório do Clima:**

Suely Araújo • suely@oc.eco.br
Adriana Pinheiro • adriana@oc.eco.br

Projeto Gráfico e Diagramação:

Ednildo Hipólit • @ed.designergrafico

Ilustrações:

Natasha Gompers
Ednildo Hipólit, com apoio de ferramentas digitais

Fotografias:

Rodrigo Vargas

Formato: Livro Digital

Veiculação: Digital

ISBN: 978-65-02-24990-1

Realização:





APRESENTAÇÃO

Esta cartilha dá continuidade à publicação lançada no primeiro semestre de 2026, que explicou de onde vêm os recursos e como funciona o financiamento climático no Brasil.¹

Agora, vamos mostrar como o orçamento público é construído, quem participa das decisões e o que a sociedade pode fazer para influenciar esse processo e fortalecer a agenda climática.

É por meio do orçamento que o governo define quanto pretende arrecadar e onde poderá aplicar os recursos públicos. Essas escolhas afetam diretamente políticas de prevenção de desastres, combate ao desmatamento, adaptação às mudanças climáticas e proteção das populações mais vulneráveis.

Entender esse processo ajuda a identificar quando e com quem dialogar, apresentar propostas e acompanhar se os recursos foram realmente utilizados.

Ao final desta cartilha, você saberá como participar do orçamento em seis passos:



Identificar o problema.



Descobrir qual programa ou ação orçamentária trata do tema.



Conhecer o calendário do orçamento.



Procurar parlamentares e outros responsáveis pela decisão.



Apresentar uma proposta assertiva.



Acompanhar a execução e cobrar resultados.

¹ Para mais informações: <https://oc.eco.br/cartilha-sobre-financiamento-climatico-do-orcamento-a-implementacao/>





1.

AS TRÊS PEÇAS DO ORÇAMENTO: PPA, LDO e LOA

O orçamento federal é organizado por três leis: o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. As propostas são elaboradas pelo Poder Executivo e enviadas ao Congresso Nacional, que pode modificá-las antes da aprovação.

O projeto da LDO é enviado até **15 de abril** de cada ano e orienta a elaboração da LOA no mesmo ano e a execução do orçamento no ano seguinte. Os projetos do PPA e da LOA são enviados até **31 de agosto**. A LOA define o orçamento do ano seguinte, enquanto o PPA é apresentado no primeiro ano de cada mandato presidencial e vale por quatro anos, do segundo ano do governo até o primeiro ano do governo seguinte. Essa duração busca dar continuidade ao planejamento durante a mudança de governo.

PPA

Planejar por quatro anos.

LDO

Definir prioridades e regras.

LOA

Autorizar os gastos do ano e verificar se o recurso foi utilizado.

PPA: o que o governo pretende alcançar

O **Plano Plurianual** define os objetivos e as metas do governo para quatro anos. É no PPA que temas relevantes para a pauta ambiental podem ser incluídos no planejamento federal.

No **PPA 2024-2027**, o meio ambiente é uma das cinco agendas transversais. O combate ao desmatamento e o enfrentamento da emergência climática também estão entre as prioridades. Isso coloca o tema no planejamento, mas não garante recursos suficientes. A Agenda Transversal Meio Ambiente abrange 50 dos 88 programas do PPA². Como inclui tanto ações ambientais quanto iniciativas com impacto indireto sobre o meio ambiente, seu alcance amplo **difículta identificar com precisão os recursos destinados especificamente à agenda climática**. A sociedade pode participar da definição e da revisão dos objetivos, das metas e dos indicadores climáticos do PPA, contribuindo para cobrar metas mais ambiciosas, indicadores claros e transparência no acompanhamento dos resultados.

Em resumo, o **PPA indica onde o governo pretende chegar na agenda climática**, mas sua efetividade depende da qualidade das metas e dos indicadores e de sua posterior tradução em prioridades orçamentárias e recursos suficientes.

LDO: prioridades e regras do orçamento

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** define as prioridades para o ano seguinte e estabelece as regras para elaborar e executar a LOA. Na LDO podem ser propostas medidas para proteger as ações climáticas de bloqueios e contingenciamentos, relacionar as metas do PPA aos recursos da LOA, criar marcadores que permitam identificar os gastos climáticos, exigir dados mais detalhados e priorizar recursos e emendas parlamentares para adaptação. A sociedade pode apresentar propostas de alteração que protejam esses recursos e aperfeiçoem as regras de transparência e execução do orçamento, ajudando a reduzir a distância entre as metas climáticas anunciadas e os recursos efetivamente aplicados.

Em resumo, se o PPA define onde o governo pretende chegar, a **LDO estabelece as prioridades e as regras que orientarão a alocação e a execução dos recursos no ano seguinte**, inclusive os destinados à agenda climática.

² Para mais informações: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/relatorios-planejamento-nacional/agenda-transversal-meio-ambiente.pdf>. Acesso: 20/07/2026.

LOA: quanto cada política poderá receber

A **Lei Orçamentária Anual** estima quanto o governo espera arrecadar e autoriza os gastos de cada programa e ação durante o ano. É na LOA que aparecem os valores destinados às políticas de meio ambiente e clima. Esses dados precisam ser analisados com cuidado, pois os totais divulgados podem incluir empréstimos e programas que não são exclusivamente ambientais. Na LOA 2026, por exemplo, a Agenda Transversal Meio Ambiente somava R\$ 51,96 bilhões, mas cerca de 82% desse valor correspondiam a operações de crédito³. **Para entender quanto o governo realmente pretende investir na área, é preciso analisar cada ação orçamentária e verificar se os recursos são suficientes para cumprir as metas previstas.**

Também é importante acompanhar o que acontece depois da aprovação da LOA. Ter um valor autorizado não significa que todo o dinheiro será gasto, pois os recursos podem ser bloqueados, reduzidos ou não utilizados. **Entre 2019 e 2025, por exemplo, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima executou, em média, 66% dos recursos autorizados**, segundo dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). A sociedade pode acompanhar e verificar quanto foi empenhado, ou seja, reservado para determinada despesa, quanto foi liquidado, após a entrega dos serviços ou produtos previstos, e quanto foi efetivamente pago. Também pode propor a criação, a recomposição ou a ampliação de ações orçamentárias, cobrar a destinação de emendas parlamentares para políticas climáticas e monitorar a execução dos recursos, identificando bloqueios, atrasos e níveis insuficientes de execução que possam comprometer essas políticas.

Em resumo, a **LOA traduz o planejamento do PPA e as diretrizes da LDO** em autorizações de gasto, mas é o acompanhamento da execução que mostra quanto dos recursos foi efetivamente aplicado nas políticas climáticas.

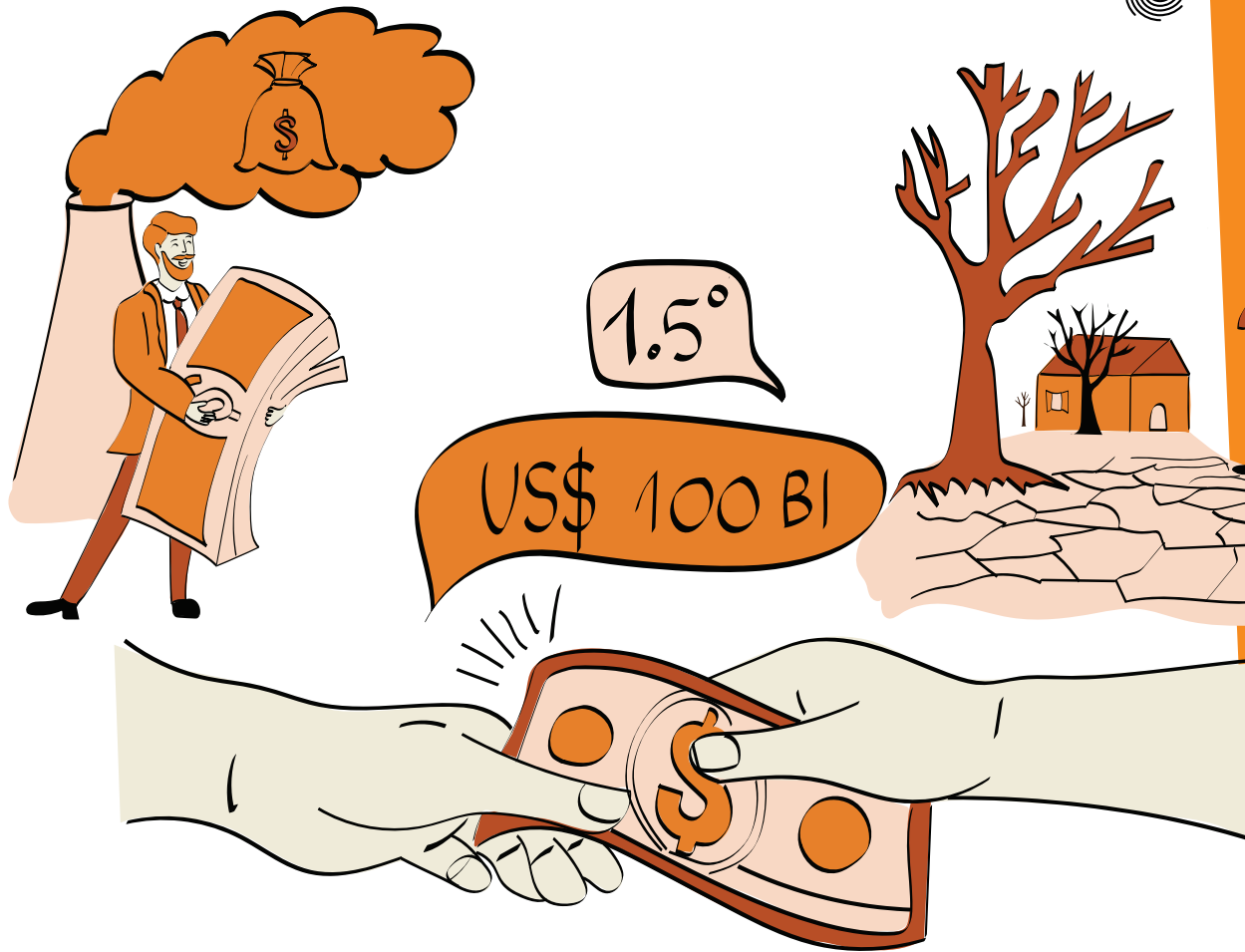
Quadro-resumo: PPA, LDO e LOA

Instrumento	O que é	Prazo e duração	Como a sociedade pode atuar
PPA	Define os objetivos e as metas do governo para quatro anos.	Enviado ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano do mandato.	Participar da definição e da revisão dos objetivos, das metas e dos indicadores climáticos.
LDO	Define as prioridades e as regras para elaborar e executar o orçamento do ano seguinte.	Enviada ao Congresso até 15 de abril de cada ano.	Propor mudanças que protejam os recursos climáticos, melhorem a transparência e evitem bloqueios.
LOA	Estima a arrecadação e autoriza os gastos de cada programa e ação.	Enviada ao Congresso até 31 de agosto de cada ano. Vale para o ano seguinte.	Propor a criação ou ampliação de ações, cobrar emendas parlamentares e acompanhar quanto foi efetivamente gasto.

Fonte: CF, arts. 165 e 166; ADCT, art. 35, § 2º; e LRF, art. 48, § 1º, I.

³ Pág. 36 do Orçamento Cidadão: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao>. Acesso: 20/07/2026.





2.

PRINCIPAIS INSTRUMENTOS NO BRASIL

O Congresso Nacional é responsável por analisar o Projeto de Lei Orçamentária Anual, o PLOA, enviado pelo Poder Executivo. **A tramitação ocorre principalmente na Comissão Mista de Orçamento, a CMO, formada por deputados e senadores.** Na CMO, o orçamento é dividido por áreas temáticas. Cada área tem um relator setorial, que analisa os valores e as emendas. A agenda climática está principalmente na área de Integração, Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. O relator-geral reúne os relatórios setoriais e apresenta o texto final.

O Congresso pode alterar metas, valores e a destinação dos recursos por meio de emendas. **A sociedade não apresenta emendas diretamente, mas pode encaminhar propostas a parlamentares, bancadas estaduais e comissões.** Depois de aprovado pela CMO, o projeto é votado pelo Congresso e enviado ao presidente da República para sanção ou veto. O Legislativo também fiscaliza a execução dos recursos.

Etapas de execução

Acompanhar as etapas permite saber se o recurso anunciado foi aprovado e realmente utilizado. A diferença entre os valores mostra onde o dinheiro ficou parado e se a política chegou à população.



Projeto de lei: proposta enviada ao Congresso. Os valores ainda podem mudar.

Autorizado: valor que o governo recebeu autorização para gastar.

Empenhado: valor comprometido com uma despesa.

Liquidado: valor referente a produto entregue ou serviço realizado e conferido.

Pago: valor efetivamente repassado ao fornecedor ou responsável.

Restos a pagar: despesas reservadas no orçamento, mas não pagas até 31 de dezembro.

Tipos de emendas

Emendas parlamentares são sugestões de mudanças na proposta orçamentária. Elas podem alterar valores, metas ou a destinação dos recursos. Os prazos internos para apresentação de emendas são definidos a cada ano. Por isso, é necessário consultar o calendário divulgado pela CMO.

Emendas individuais:

São apresentadas por deputados e senadores. No orçamento de 2026, cada deputado pôde indicar aproximadamente R\$ 40 milhões e cada senador, R\$ 74 milhões. Metade dos recursos deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde (CF, art. 166, § 9º)⁴. Essas emendas têm execução obrigatória, salvo impedimento técnico previsto na legislação.

Emendas de bancada estadual:

São escolhidas conjuntamente pelos deputados e senadores de cada estado, independentemente do partido. Devem financiar projetos de interesse estadual e têm execução obrigatória, salvo impedimento técnico. Não há percentual mínimo obrigatório para saúde ou educação. A LOA 2026 destinou R\$ 11,2 bilhões a essa modalidade.

Emendas de comissão:

São apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara e do Senado e pelas comissões mistas permanentes do Congresso. Devem financiar políticas de interesse nacional ou regional relacionadas à área de atuação da comissão. Pelo menos 50% dos recursos devem ser destinados a ações e serviços públicos de saúde (art. 4º, § 4º, da Lei Complementar nº 210/2024). Essas emendas não têm execução obrigatória. A LOA 2026 destinou R\$ 12,1 bilhões a essa modalidade.

⁴ Para fins informativos: Não há percentual mínimo de emendas parlamentares destinado à educação. A regra vale para o orçamento federal como um todo: a União deve aplicar pelo menos 18% da receita resultante de impostos, descontadas as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (CF, arts. 166, § 9º, e 212, caput e § 1º).



Quadro-resumo: tipos de emendas parlamentares

Tipo de emenda	Quem apresenta	Finalidade	Execução obrigatória
Individual	Cada deputado ou senador	Atender políticas, projetos e demandas escolhidos pelo parlamentar	Sim, salvo impedimento técnico
Bancada estadual	Deputados e senadores do mesmo estado	Financiar projetos estruturantes de interesse estadual	Sim, salvo impedimento técnico
Comissão	Comissões permanentes da Câmara e do Senado e comissões mistas permanentes	Financiar políticas de interesse nacional ou regional ligadas à área da comissão	Não

Fonte: CF, arts. 166, § 9º, e 212; Lei Complementar no 210/2024; LOA 2026.

Como transformar uma demanda em proposta de emenda

As emendas parlamentares podem ampliar recursos, recompor cortes ou incluir demandas que não foram priorizadas pelo Executivo. Na LOA, os recursos são distribuídos por ações orçamentárias, que são as linhas do orçamento destinadas a finalidades específicas. Cada ação possui código, finalidade e órgão responsável. A ação **adequada** pode ser pesquisada no SIOP ou no Painel do Orçamento Federal pelo tema, programa ou órgão.

A proposta deve indicar o problema, o público ou território atendido, a ação orçamentária, o valor solicitado e o resultado esperado. Também é importante verificar os valores autorizados e executados nos anos anteriores para justificar a necessidade de mais recursos. Quando já existe uma ação adequada, a emenda pode ampliar ou recompor seu valor.

A proposta deve responder:

- 1 Qual órgão é responsável pelo tema?
- 2 Qual ação orçamentária atende à demanda?
- 3 Quanto recurso é necessário e qual resultado será entregue?

A partir dessas informações, a sociedade pode solicitar a parlamentares, bancadas estaduais ou comissões que apresentem a emenda.

Na prática: como encontrar e analisar uma ação orçamentária

Para consultar diretamente:

1. Acesse o **Cadastro de Ações**⁵ e escolha o ano.
2. Pesquise pelo tema, órgão, programa ou código da ação.
3. Confira a finalidade, o código e o órgão responsável.
4. Acesse a "Consulta Livre" no **SIOP**⁶.
5. Compare os valores do PLOA, da LOA, do empenhado, do liquidado e do pago.
6. Consulte anos anteriores para avaliar a evolução dos recursos.

Essas informações ajudam a definir o valor da proposta e justificar a ampliação ou recomposição da ação. O **Manual da Consulta Livre**⁷ explica o uso da ferramenta.

Onde acompanhar

Canal⁸

- Comissão Mista de Orçamento
- Orçamento da União
- Portal da Transparência
- Parlamentares em exercício

O que consultar

- Prazos, reuniões, relatorias e votações
- Tramitação do PPA, da LDO e da LOA
- Despesas, pagamentos e beneficiários
- Perfis e contatos de deputados e senadores

⁵ Para mais informações: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>. Acesso: 20/07/2026.

⁶ Para mais informações: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/operdoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso: 20/07/2026.

⁷ Para mais informações: https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/aceso_publico%3. Acesso: 20/07/2026.

⁸ Para mais informações: <https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo>; <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento>; <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas>; <https://www.congressonacional.leg.br/parlamentares>. Acesso: 20/07/2026.



3.

COMO A SOCIEDADE PODE PARTICIPAR DO ORÇAMENTO

A sociedade pode atuar na elaboração do PPA, da LDO e da LOA, durante a tramitação no Congresso e na execução dos recursos. Para isso, precisa agir dentro dos prazos, apresentar propostas objetivas, procurar as pessoas certas e acompanhar os resultados.



Acompanhar os prazos e as decisões

Cada etapa do orçamento tem um calendário. É preciso acompanhar a CMO, as comissões temáticas e as relatorias para saber quando as emendas serão apresentadas e quais mudanças ainda podem ser feitas. Uma proposta apresentada depois do prazo dificilmente será considerada.

Também é importante identificar quem decide sobre o tema. Isso inclui o relator da área, as comissões relacionadas, parlamentares que atuam na pauta, lideranças partidárias e representantes dos estados ou territórios envolvidos. As regras, os valores e os nomes das relatorias podem mudar a cada ano. Consulte as páginas oficiais do Congresso Nacional e do Governo Federal para acessar informações atualizadas.



Apresentar uma proposta bem fundamentada

A proposta deve indicar o problema, a mudança necessária, a ação orçamentária, o valor solicitado e o resultado esperado. Também deve mostrar quem será atendido e por que os recursos atuais são insuficientes.

Dados oficiais, pesquisas e notas técnicas ajudam a justificar o pedido. A experiência de comunidades, movimentos sociais e governos locais mostra como o problema ocorre nos territórios e quais soluções são necessárias. Universidades e organizações da sociedade civil também podem contribuir com análises e propostas. Não basta pedir mais recursos. **É preciso explicar onde o orçamento deve mudar e qual resultado será produzido.**



Dialogar com o Congresso

A proposta pode ser apresentada a parlamentares, assessorias, relatores, lideranças, bancadas estaduais e comissões. As assessorias são interlocutoras importantes porque acompanham os prazos, analisam o conteúdo e ajudam a elaborar as emendas. Depois das reuniões, é preciso verificar se a proposta foi apresentada, acolhida pela relatoria e mantida nas votações seguintes. Audiências públicas, consultas e eventos no Congresso também podem ser usados para apresentar demandas e registrar posições.



Atuar em rede

A participação social fortalece a democracia ao aproximar as decisões públicas das pessoas e dos territórios afetados. A atuação em rede costuma ser mais efetiva porque reúne demandas semelhantes, evita a dispersão de esforços e permite apresentar uma agenda comum ao poder público.

A rede também combina capacidades diferentes. Organizações da sociedade civil produzem análises e articulam propostas. Universidades contribuem com pesquisas. Movimentos sociais e comunidades apresentam a realidade dos territórios. Governos locais identificam necessidades e dificuldades de execução. Quando esses atores defendem uma proposta conjunta, demonstram que o problema não é isolado e ampliam a atenção de parlamentares, assessorias e gestores.

Para funcionar, a rede precisa definir prioridades e dividir tarefas. **As organizações podem formar forças-tarefa para visitar gabinetes, dialogar com diferentes partidos, entregar documentos, participar de audiências e acompanhar votações.** Enquanto uma equipe monitora a tramitação, outras podem produzir análises, mobilizar os territórios e comunicar o tema.

O Observatório do Clima, formado por mais de 170 organizações, utiliza esse modelo para construir propostas comuns e ampliar sua presença no Congresso. **A atuação coordenada evita a repetição de esforços e permite acompanhar diferentes espaços** de decisão ao mesmo tempo.





Campanhas de comunicação podem ampliar o apoio e cobrar decisões, mas devem estar ligadas a uma proposta concreta e ao diálogo com quem decide.



Exemplo de mobilização

No primeiro semestre de 2026, o Seminário sobre Financiamento Climático reuniu 208 inscritos, entre representantes da sociedade civil, parlamentares, assessorias, pesquisadores e gestores. Desse total, 49% eram integrantes de organizações de diferentes regiões do país.

O seminário ampliou o debate e ajudou a identificar demandas dos territórios. Esse é um resultado de mobilização e construção de agenda.



Acompanhar a execução

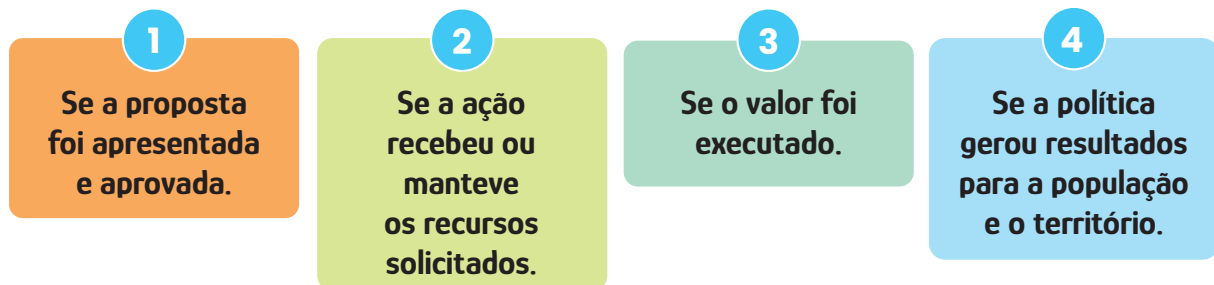
A participação não termina com a aprovação da LOA. É preciso verificar se o recurso foi mantido, empenhado, liquidado e pago e se a política gerou o resultado esperado.

O acompanhamento pode ser feito pelo SIOP, pelo Painel do Orçamento Federal, pelo Portal da Transparência e pelos relatórios dos órgãos responsáveis. Se o recurso não for utilizado, **a sociedade pode pedir informações e cobrar providências de órgãos executores, parlamentares, conselhos, ouvidorias e órgãos de controle.**



Como saber se a atuação deu resultado?

É preciso verificar:

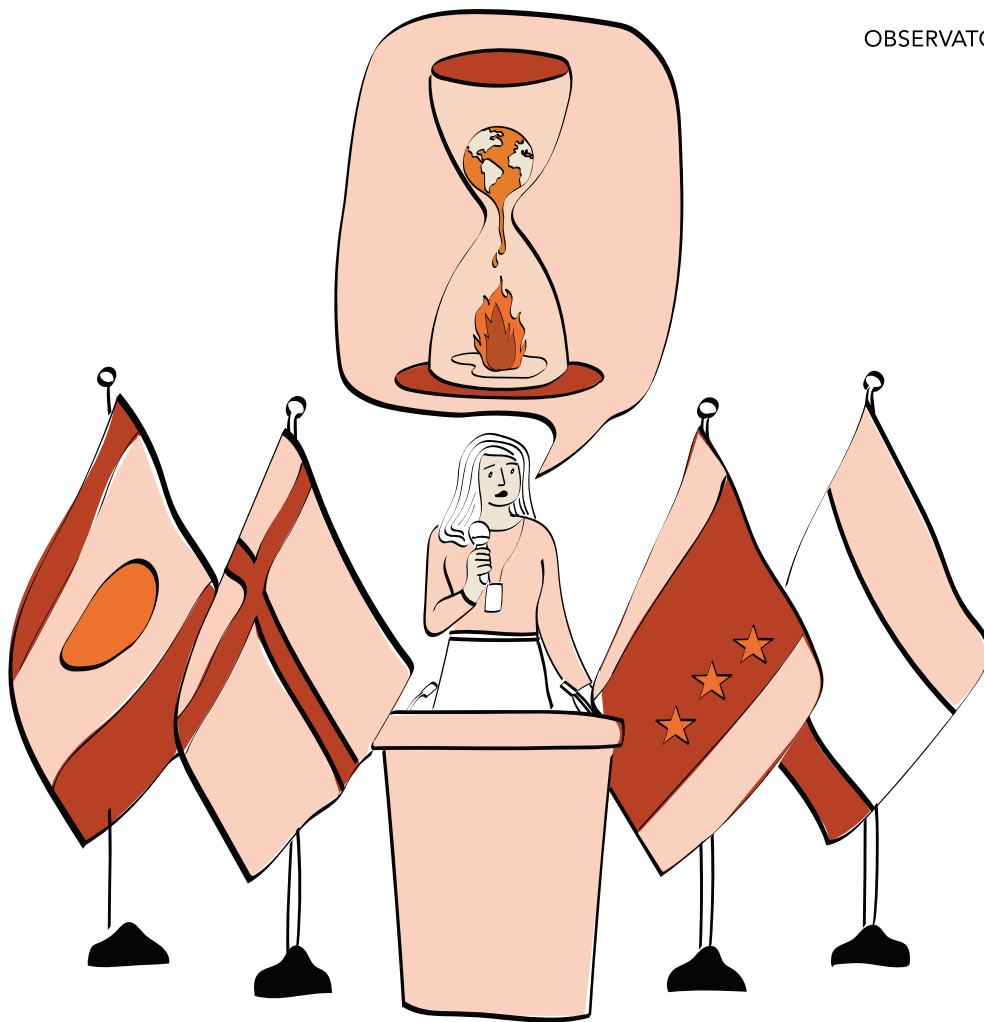


O registro de reuniões, compromissos, alterações no texto e valores executados permite avaliar o resultado e preparar a atuação para o orçamento seguinte.

Em 2025, o Observatório do Clima (OC) analisou o projeto de orçamento, identificou ações ambientais com recursos insuficientes, elaborou propostas e dialogou com parlamentares e assessorias. **Segundo o monitoramento do OC, 14 das 24 ações de incidência orçamentária tiveram resultado positivo. As mudanças aprovadas pelo Congresso acrescentaram R\$ 277 milhões às ações acompanhadas em 2025.**

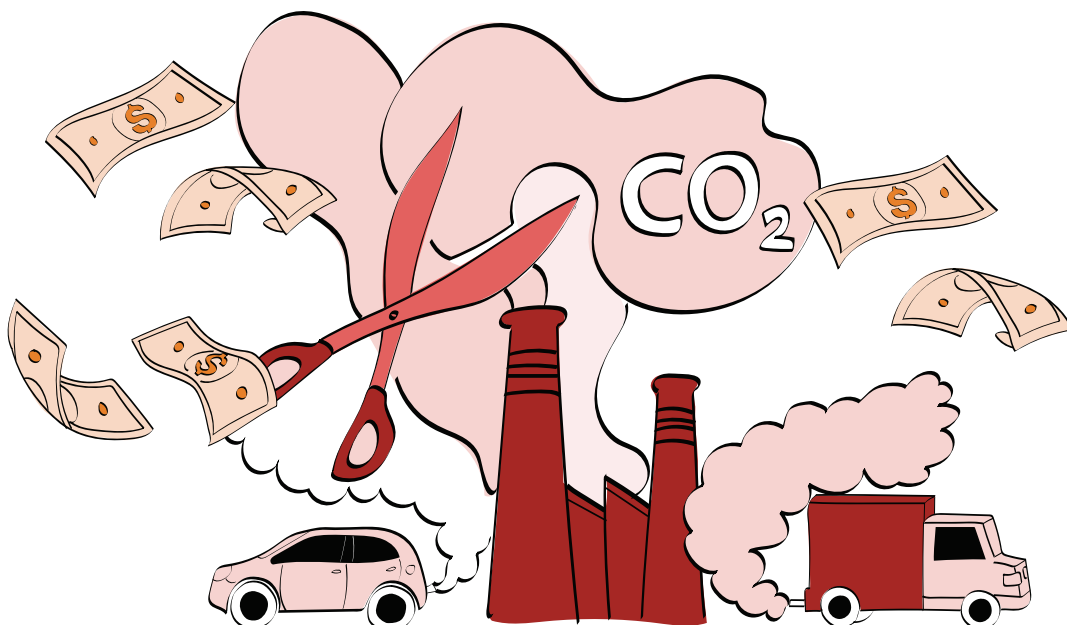
Esse exemplo mostra que **a participação tem mais chance de gerar resultados** quando ocorre dentro do prazo, apresenta uma proposta fundamentada, identifica quem pode tomar a decisão e acompanha todas as etapas.



**4.**

O QUE FAZ UM PARLAMENTAR COMPROMETIDO COM A PAUTA CLIMÁTICA?

O Congresso pode ampliar recursos, modificar o orçamento e fiscalizar sua execução. Por isso, o compromisso com a agenda climática precisa aparecer nas decisões, nas emendas e no acompanhamento dos resultados.



10 atitudes de um parlamentar comprometido com a agenda climática



1

Prioriza o financiamento climático.

Defende recursos suficientes, estáveis e contínuos para mitigação, adaptação e prevenção de desastres.



2

Liga planejamento e orçamento.

Cobra a integração entre o Plano Clima, o PPA, a LDO e a LOA, para que as metas climáticas tenham recursos para sair do papel.



3

Destina emendas para ações climáticas.

Amplia recursos para adaptação, prevenção de desastres, fiscalização ambiental, pesquisa e proteção dos territórios vulneráveis.



4

Protege o financiamento ambiental.

Rejeita projetos de lei e outras propostas legislativas que reduzam recursos ou enfraqueçam a fiscalização ambiental.



5

Fortalece fundos e instrumentos de financiamento.

Defende mais recursos não reembolsáveis no Fundo Clima e amplia o apoio técnico e financeiro a estados e municípios.

**6****Promove transparência.**

Cobra dados claros que permitam identificar quanto foi destinado às políticas climáticas, de onde veio o recurso e como ele foi utilizado.

**7****Fiscaliza a execução.**

Acompanha os valores autorizados, empenhados, liquidados e pagos e verifica se os recursos produziram resultados para a população.

**8****Evita gastos públicos contrários às metas climáticas.**

Defende a revisão de subsídios a atividades intensivas em carbono e exige critérios socioambientais nos financiamentos públicos.

**9****Promove justiça climática.**

Prioriza os territórios mais vulneráveis e amplia o acesso de mulheres, populações negras e periféricas, povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares a recursos.

**10****Dialoga e decide com base em evidências.**

Escuta a sociedade civil, os movimentos sociais, as comunidades, os pesquisadores e os governos locais. Também incorpora a pauta climática às políticas de saúde, moradia, infraestrutura, transporte e desenvolvimento econômico.



**Um parlamentar comprometido
não apenas anuncia recursos.**

**Ele trabalha para incluí-los no orçamento,
protege sua execução e acompanha se
os recursos chegaram aos territórios e
produziram resultados.**





O CAMINHO DO ORÇAMENTO PÚBLICO:

*Como funciona e
como participar*



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

