

Orçamento Verde nos Municípios Paulistas: Panorama da Alocação Orçamentária e Índícios de Institucionalização

RAPHAEL GUILHERME ARAUJO TORREZAN

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO" - UNESP ARARAQUARA

GUILHERME DA SILVA

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO" - UNESP

DIEGO VALERIO DE GODOY DEL MONICO

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO" - UNESP BAURU

Introdução

As pressões ambientais e climáticas reforçam a necessidade de integrar sustentabilidade às finanças públicas por meio do orçamento verde (green budgeting). No Brasil, a Constituição de 1988 ampliou a autonomia municipal, conferindo aos entes locais maior responsabilidade na execução de políticas públicas, inclusive ambientais. Contudo, limitações fiscais e técnicas reduzem a efetividade dessas ações. Este estudo analisa os municípios paulistas em 2023, identificando indícios de institucionalização do orçamento verde a partir de planos setoriais, alocação de recursos e fontes de financiamento.

Problema de Pesquisa e Objetivo

Este estudo busca responder em que medida os municípios paulistas têm incorporado a agenda ambiental em seus instrumentos de planejamento e execução orçamentária. O objetivo é analisar, a partir do exercício de 2023, indícios de institucionalização do orçamento verde, considerando a presença de planos setoriais nos PPAs, a alocação de recursos na função Gestão Ambiental, a distribuição das despesas por subfunções e a configuração das fontes de financiamento, destacando limites e potencialidades da descentralização fiscal para a consolidação da sustentabilidade em nível local.

Fundamentação Teórica

O orçamento verde (green budgeting) consiste na integração sistemática de considerações ambientais aos marcos fiscais, buscando alinhar decisões orçamentárias às metas de sustentabilidade (OECD, 2021;2024). Sua implementação, porém, enfrenta desafios como capacidade técnica limitada, falta de dados e competição com outras prioridades. No Brasil, a Constituição de 1988 ampliou a autonomia municipal e atribuiu competência ambiental compartilhada, mas a dependência de transferências e desigualdades fiscais restringem a efetividade local, tornando a cooperação federativa essencial (Paiva et.al2016)

Metodologia

A metodologia consistiu na análise de 644 municípios paulistas (exceto a capital) no exercício de 2023, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Foram examinados: a presença de planos setoriais nos PPAs, os valores liquidados da função "Gestão Ambiental" (Portaria MOG nº 42/1999), a distribuição dos gastos por subfunções e as fontes de financiamento, a fim de identificar indícios de institucionalização do orçamento verde.

Análise e Discussão dos Resultados

A institucionalização do orçamento verde nos municípios paulistas é incipiente. Em 2023, apenas 53,6% incorporaram planos de saneamento e 54,0% de resíduos sólidos aos PPAs, sendo a falta de recursos o principal entrave (29,2% e 40,4%, respectivamente). As despesas em Gestão Ambiental corresponderam a 1,37% do total liquidado (R\$ 2,72 bi), concentradas em Preservação e Conservação (47,9%) e Serviços Urbanos (19,6%), enquanto recursos hídricos receberam apenas 0,5%. Mais de 90% dos gastos foram financiados com recursos próprios, sobretudo do Tesouro (85,4%), revelando baixa cooperação federativa.

Considerações Finais

A institucionalização do orçamento verde nos municípios paulistas permanece incipiente. Apesar da incorporação parcial de planos ambientais aos PPAs, a baixa execução das metas e a destinação de apenas 1,37% das despesas à Gestão Ambiental indicam fragilidades estruturais. A predominância de recursos próprios (85,4% do Tesouro) evidencia limitada cooperação federativa, reforçando a necessidade de ampliar mecanismos de financiamento e integração intergovernamental para consolidar a sustentabilidade como diretriz fiscal local.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado OECD. Paris Collaborative on Green Budgeting. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021. OECD. Green Budgeting in OECD Countries 2024. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2024. PAIVA, C.C.; TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, S C F. Descentralização fiscal e gastos locais em Gestão Ambiental: um estudo exploratório para os municípios paulistas. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 19, n. 3.

Palavras Chave

Orçamento Verde, Gestão Ambiental Municipal, Planejamento Orçamentário

Orçamento Verde nos Municípios Paulistas: Panorama da Alocação Orçamentária e Índícios de Institucionalização

1. Introdução

As crescentes preocupações com as mudanças climáticas e a degradação ambiental têm impulsionado a busca por mecanismos de gestão pública capazes de integrar as dimensões fiscal e ambiental. Nesse contexto, o orçamento verde (*green budgeting*) consolida-se como instrumento estratégico para alinhar o ciclo orçamentário aos compromissos de sustentabilidade, promovendo maior transparência e coerência entre políticas fiscais e objetivos ambientais.

No Brasil, a descentralização fiscal conferiu protagonismo aos municípios na implementação de políticas públicas, inclusive na agenda ambiental. A Constituição de 1988 fortaleceu a autonomia municipal, mas essa condição convive com limitações estruturais, como a dependência de transferências intergovernamentais e as desigualdades de capacidade fiscal entre localidades. Diante disso, embora os municípios estejam na linha de frente dos impactos ambientais, sua capacidade de resposta depende diretamente do modo como o orçamento incorpora e financia as prioridades ambientais.

Este trabalho parte do pressuposto de que a presença de planos setoriais nos instrumentos de planejamento, a alocação de recursos em gestão ambiental e a configuração das fontes de financiamento constituem indícios relevantes do grau de consolidação de práticas de orçamento verde em nível local. Com base nesse referencial, analisa-se a experiência dos municípios paulistas em 2023, abrangendo 644 localidades (exceto a capital), a partir de dados orçamentários, informações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e indicadores do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (I-Ambiental, I-Fiscal e I-Planejamento). O estudo busca oferecer um panorama das práticas municipais e dos desafios que ainda se colocam para a institucionalização do orçamento verde.

2. Fundamentação Teórica

O orçamento público é reconhecido como o principal instrumento de política governamental, responsável por definir prioridades de arrecadação e gasto. Nesse contexto, o orçamento verde (*green budgeting*) consiste na integração sistemática de considerações ambientais e climáticas nos marcos fiscais e orçamentários, de modo a alinhar decisões de curto e médio prazo às metas de sustentabilidade (OECD, 2021; 2024). Trata-se de uma abordagem voltada a aumentar a transparência, a *accountability* e a coerência entre política fiscal e compromissos ambientais, incluindo mitigação, adaptação e preservação de ecossistemas.

A literatura destaca diferentes instrumentos para operacionalizar essa agenda, como classificações orçamentárias específicas, revisões de gasto, sistemas de contabilidade ambiental e estruturas fiscais de médio prazo. Não há, contudo, um modelo único: os mecanismos variam conforme a capacidade institucional e a disponibilidade de dados de cada país (OECD, 2021).

Apesar de sua relevância, a implementação do orçamento verde enfrenta desafios estruturais. Entre eles, destacam-se a limitação da capacidade técnica para traduzir questões ambientais em termos fiscais, a escassez de dados confiáveis, a coordenação frágil entre órgãos de fazenda, meio ambiente e controle, além da competição com outras prioridades sociais e econômicas. Desta maneira, mais do que um conjunto padronizado de práticas, o orçamento verde deve ser entendido como um quadro de referência flexível, cujo objetivo é consolidar uma governança orçamentária capaz de articular estabilidade fiscal e sustentabilidade ambiental.

No Brasil, a Constituição de 1988 redefiniu o pacto federativo ao conferir maior autonomia política e orçamentária a estados e municípios (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2004). Os municípios passaram a ser entes federativos plenos, responsáveis por serviços essenciais e com competências constitucionais próprias. Contudo, essa autonomia formal é limitada por disparidades regionais, baixa capacidade de arrecadação própria e forte dependência das transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e as cotas do ICMS (SANTOS, 2022; TORREZAN; PAIVA, 2025).

No campo ambiental, essa descentralização assume relevância estratégica. A Constituição e a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) estabeleceram a proteção ambiental como competência comum dos três níveis de governo (ABRUCIO, 2005; FRANZESE, 2010; PAIVA; TORREZAN; PAIVA, 2016). Na prática, porém, os municípios são os primeiros a enfrentar os efeitos concretos da degradação ambiental e das mudanças climáticas, como enchentes, poluição urbana e gestão de resíduos. Essa proximidade com os cidadãos lhes confere papel central na implementação de políticas ambientais adaptadas às especificidades territoriais.

No entanto, o cumprimento desse papel depende de capacidade orçamentária desses municípios. Sem recursos previsíveis e mecanismos de cooperação federativa, a agenda ambiental tende a ser subfinanciada, restringindo a universalização de planos setoriais e a execução de políticas consistentes. O debate sobre orçamento verde nos municípios, portanto, insere-se nesse contexto: avaliar como as escolhas fiscais locais traduzem compromissos ambientais é fundamental para compreender os limites e potencialidades da descentralização na promoção do desenvolvimento sustentável.

3. Metodologia:

O estudo tem como objeto de análise os municípios do Estado de São Paulo, totalizando 644 observações, com exceção da capital, cuja magnitude populacional, econômica e orçamentária a diferencia estruturalmente dos demais entes e poderia distorcer a comparação. As informações utilizadas referem-se ao exercício de 2023 e foram obtidas em diferentes bases oficiais, entre as quais a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), especialmente as dimensões de Planejamento (I-Planejamento) e Ambiental (I-Ambiental).

A seleção das dimensões analisadas buscou identificar indícios da incorporação da agenda ambiental nos orçamentos municipais, sem pretensão de mensurar diretamente a efetividade ou a eficiência das políticas públicas. Em primeiro lugar, investigou-se a inserção de planos setoriais nos Planos Plurianuais (PPA), por se tratar de um requisito fundamental do green budgeting, uma vez que sinaliza a integração da sustentabilidade no planejamento de médio prazo. Em seguida, foram examinados os valores efetivamente destinados à função Gestão Ambiental, de acordo com a classificação estabelecida pela Portaria MOG nº 42/1999, permitindo aferir o volume de recursos alocado à área.

Para garantir maior fidedignidade, trabalhou-se com os valores liquidados, etapa que expressa o reconhecimento da entrega do bem ou serviço e, portanto, oferece um retrato mais próximo do gasto efetivo realizado. A análise contemplou ainda a desagregação dos dispêndios por subfunções da função “Gestão Ambiental”, possibilitando identificar as áreas priorizadas pelos municípios e distinguir entre ações de caráter estruturante e despesas administrativas.

Por fim, foram mapeadas as fontes de financiamento das despesas ambientais, diferenciando recursos próprios, transferências intergovernamentais e outras modalidades de receita vinculada. Esse recorte é relevante porque evidencia em que medida a sustentabilidade depende do esforço fiscal local ou da existência de mecanismos de cooperação federativa, aspecto central no contexto da descentralização brasileira.

4. Resultados e Discussões

4.1. Incorporação de Planos no Plano Plurianual

A incorporação de planos setoriais ao PPA é um teste decisivo do *green budgeting*, pois revela se as pautas ambientais são tratadas como compromissos de médio prazo no ciclo orçamentário. Nos municípios paulistas, entretanto, a assimetria é evidente: enquanto áreas sociais como educação (73,9%) e saúde (73,8%) têm forte presença nos PPAs, planos diretamente ligados à agenda ambiental aparecem de forma limitada, como Saneamento Básico (53,6%) e Defesa Civil (24,7%). Esse quadro indica que a lógica do orçamento verde ainda não se consolidou, já que a sustentabilidade não está integrada como diretriz fiscal estruturante. Sem essa integração, os PPAs reduzem a capacidade de prevenção de riscos, ampliam a distância entre planejamento e execução e revelam um *green budgeting* incipiente, dependente de maior indução federativa para alcançar efetividade.

Tabela 01. Incorporação de Planos Setoriais ao PPA nos Municípios Paulistas (2023)

	Quantidade de Municípios	% do Total de Municípios
Plano Municipal da Educação	476	73,9%
Plano Municipal da Saúde	475	73,8%
Plano de Resíduos Sólidos	348	54,0%
Plano de Saneamento Básico	345	53,6%
Plano Diretor	249	38,7%
Plano de Mobilidade Urbana	177	27,5%
Plano de Contingência Municipal – PLANCON de Defesa Civil	159	24,7%
Plano Diretor de Tecnologia da Informação	137	21,3%
Não incorporou nenhum dos planos acima	129	20,0%
Plano Municipal pela Primeira Infância	128	19,9%

Fonte: elaboração a partir dos dados do IEGM/TCESP, 2024.

Se a mera presença de planos setoriais no PPA já revelava fragilidade na institucionalização da agenda ambiental, a análise de seu cumprimento aprofunda esse diagnóstico. O *green budgeting* pressupõe não apenas a incorporação de instrumentos de médio prazo, mas a sua efetiva conversão em execução orçamentária. Observar o desempenho dos Planos de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos, portanto, permite avaliar se os compromissos assumidos encontram respaldo fiscal capaz de viabilizar políticas concretas.

Nos municípios paulistas, a pauta orçamentária se mostra central: a falta de recursos foi o motivo mais recorrente para o não cumprimento das metas em saneamento (29,2%) e resíduos sólidos (40,4%). Esse resultado evidencia um hiato entre planejamento e execução, em que a

inclusão formal dos planos no PPA não garante a efetividade das políticas ambientais sem a devida priorização fiscal.

Outros obstáculos, como a carência de pessoal qualificado, atrasos em licitações ou dificuldades legislativas, também foram relatados, mas podem ser entendidos como efeitos indiretos da restrição orçamentária. A escassez de recursos compromete tanto a contratação de técnicos quanto a condução de processos administrativos, reforçando o papel central da limitação fiscal.

Esse quadro demonstra que a consolidação do orçamento verde nos municípios depende da criação de mecanismos estáveis de financiamento e de cooperação federativa. Sem esse suporte, os PPAs continuam funcionando como compromissos normativos de baixa efetividade, incapazes de reduzir a distância entre o discurso da sustentabilidade e a prática fiscal local.

Tabela 02: Motivos para o Não Cumprimento das Metas em Saneamento e Resíduos Sólidos nos Municípios Paulistas (2023)

	Saneamento (%/Respostas)	Resíduos Sólidos (%/Respostas)
Falta de recursos orçamentários	29,2% (188)	40,4% (260)
Outros	21,4% (138)	17,4% (112)
Falta de pessoal qualificado	11,2% (72)	26,9% (173)
Atraso na licitação	4,0% (26)	3,1% (20)
Falta de aprovação legislativa	3,1% (20)	5,0% (32)
Não realizou licitação necessária	1,1% (7)	2,3% (15)
Falta de consenso no consórcio intermunicipal	0,6% (4)	4,0% (26)

Fonte: elaboração a partir dos dados do IEGM/TCESP, 2024.

4.2. A destinação dos recursos

Em 2023, os municípios paulistas destinaram aproximadamente R\$ 2,72 bilhões à função Gestão Ambiental, valor que corresponde a apenas 1,37% do total das despesas liquidadas, estimadas em R\$ 198,7 bilhões. Esse percentual reduzido sinaliza que a agenda ambiental ainda ocupa posição periférica no conjunto das prioridades fiscais locais. Sob a ótica do *green budgeting*, tal resultado é revelador: o orçamento verde não se limita à existência de uma função específica para o meio ambiente, mas pressupõe que as considerações ambientais permeiem as escolhas fiscais, concorrendo de forma efetiva com áreas centrais como saúde, educação ou previdência. A baixa participação relativa evidencia que essa integração ainda não está consolidada.

A análise desagregada das subfunções confirma essa fragilidade. Quase metade dos recursos foi destinada à Preservação e Conservação Ambiental (47,9%), sinalizando algum alinhamento com práticas preventivas. Contudo, uma proporção significativa concentrou-se em Serviços Urbanos (19,6%) e Administração Geral (15,0%), rubricas cuja relação direta com políticas ambientais estruturantes é difusa, o que pode diluir a transparência e comprometer a mensuração do impacto ambiental efetivo. Já funções mais próximas da lógica de resiliência climática e sustentabilidade de longo prazo, como Recursos Hídricos (0,5%) e Recuperação de Áreas Degradadas (0,3%), aparecem de forma residual. Nesse sentido, observa-se uma tensão inerente ao *green budgeting*: distinguir o que constitui de fato “gasto verde” daquilo que apenas é classificado administrativamente como tal.

Tabela 03: Distribuição das Despesas Municipais em Gestão Ambiental por Subfunção no Estado de São Paulo (2023)

Preservação E Conservação Ambiental	47,9%
Serviços Urbanos	19,6%
Administração Geral	15,0%
Controle Ambiental	14,6%
Saneamento Básico Urbano	1,6%
Recursos Hídricos	0,5%
Outros	0,9%

Fonte: Elaboração a partir dos Dados da Secretaria do Tesouro Nacional, 2024.

O padrão de financiamento amplia esse diagnóstico. Mais de 90% das despesas ambientais foram custeadas com recursos próprios, sendo que o Tesouro municipal respondeu sozinho por 85,4% do total executado. A contribuição dos estados (0,7%) e da União (0,6%) foi residual, assim como emendas parlamentares (0,2%). Essa configuração sugere que os municípios arcam praticamente sozinhos com o custo fiscal da agenda ambiental, o que pode reforçar sua autonomia na definição de prioridades, mas limita a escala de investimentos e inovações devido ao espaço fiscal restrito em nível local. Sob a ótica do *green budgeting*, a dependência quase exclusiva de recursos próprios revela uma fragilidade do pacto federativo, pois a sustentabilidade deveria ser tratada como responsabilidade compartilhada e apoiada por mecanismos consistentes de indução vertical.

Tabela 04: Fontes de Financiamento das Despesas Municipais em Gestão Ambiental nos Municípios Paulistas (2023)

Tesouro	85,4%
Recursos Próprios da Administração Indireta	7,1%
Tesouro - Exercícios Anteriores	4,1%
Recursos Próprios de Fundos Especiais de Despesa - Vinculados	1,0%
Transferências e Convênios Estaduais - Vinculados	0,7%
Transferências e Convênios Federais - Vinculados	0,6%
Recursos Próprios de Fundos Especiais de Despesa - Vinculados - Exercícios Anteriores	0,5%
Emendas Parlamentares Individuais	0,2%
Operações de Crédito	0,2%
Transferências e Convênios Federais - Vinculados - Exercícios Anteriores	0,1%
Outras fontes de recursos	0,0%

Fonte: elaboração a partir dos Dados do TCE-SP

6. Conclusão

A análise dos municípios paulistas evidencia que a consolidação do orçamento verde em nível local ainda se encontra em estágio incipiente. A presença de planos setoriais nos PPAs mostra avanços pontuais, mas a baixa priorização da agenda ambiental em termos de alocação orçamentária e o predomínio de recursos próprios revelam fragilidades estruturais. A execução via valores liquidados e a distribuição das despesas por subfunções indicam que parte relevante

dos recursos destina-se a áreas de caráter administrativo, enquanto ações mais diretamente associadas à resiliência ambiental e à sustentabilidade de longo prazo permanecem marginais.

Esses resultados reforçam a compreensão do *green budgeting* não apenas como um conjunto de instrumentos normativos, mas como um processo que exige coerência entre planejamento, execução e financiamento. Nos municípios paulistas, a falta de apoio federativo e a limitação fiscal local comprometem a capacidade de transformar compromissos ambientais em políticas efetivas, restringindo a institucionalização da sustentabilidade como diretriz estruturante do orçamento público.

Assim, os indícios observados apontam para a necessidade de aprofundar mecanismos de cooperação intergovernamental e de fortalecer a integração da agenda ambiental nos processos de planejamento e execução orçamentária. Mais do que evidenciar lacunas, o estudo contribui para o debate sobre os caminhos possíveis para que o orçamento verde deixe de ser uma prática periférica e se consolide como eixo central da governança fiscal e ambiental em nível subnacional.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41–67, 2005.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 ago. 2025.
- BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Disponível em: <https://www.gov.br/>. Acesso em: 25 ago. 2025.
- FRANZESE, Cibele. Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas. PhD Thesis.
- OECD. Paris Collaborative on Green Budgeting. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021.
- OECD. Green Budgeting in OECD Countries 2024. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2024.
- PAIVA, Claudio Cesar; TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes. Descentralização fiscal e gastos locais em Gestão Ambiental: um estudo exploratório para os municípios paulistas. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 19, n. 3, p. 465–484, dez. 2016.
- SANTOS, Stephani. Federalismo Brasileiro: Conflitos Verticais e Cooperação Horizontal no Combate à Covid-19. In: out. 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/>
- TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Claudio Cesar De. Descentralização fiscal e governança orçamentária: uma análise dos municípios paulistas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 30, p. e92819, 31 jul. 2025.