



# JUSTIÇA CLIMÁTICA & Orçamentos Municipais



**PÚBLICAS**  
Rede de mulheres na gestão pública



# JUSTIÇA CLIMÁTICA & Orçamentos Municipais

## **DIREÇÃO INSTITUTO ALZIRAS**

Cíntia Melchiori

Marina Barros

Michelle Ferreti

Tauá Pires

## **COORDENAÇÃO DA CARTILHA**

Michelle Ferreti

## **CONCEPÇÃO E TEXTO**

Lise Tupiassu Merlin

## **ASSISTENTES DE PESQUISA E REDAÇÃO**

Amanda Naif

Beatriz Bergamin

Iracema Vieira

Marcos Venancio

## **DIAGRAMAÇÃO**

Brunna Arakaki

## **FOTO DE CAPA**

Henrique Oli (Unsplash)

**WWW.GPUBLICAS.ORG.BR**

**2023**



# ÍNDICE

## **5 INTRODUÇÃO**

## **10 CAPÍTULO 1: As Bases da Governança Orçamentária com Justiça Climática**

- 11 O papel da atividade financeira do município
- 13 O que são orçamentos sensíveis ao gênero, raça e clima?
- 16 A necessária integração dos ODS no planejamento e execução orçamentários
- 18 Usando o modelo donut na estruturação dos programas orçamentários
- 20 Implementando ESG na gestão pública

## **22 CAPÍTULO 2: Introduzindo a Justiça Climática na Gestão da Atividade Financeira**

- 23 Identificar e avaliar gastos quanto ao impacto para a justiça climática
- 24 Etiquetar e monitorar as despesas
- 26 Articular e estruturar uma gestão intersetorial
- 26 Avaliar e adaptar a estrutura normativa

## **28 CAPÍTULO 3: Estratégias de Planejamento Orçamentário para a Justiça Climática**

- 29 Incorporando a justiça climática ao planejamento e avaliação de médio e longo prazo
- 32 Elaborar/atualizar o Plano Diretor, vinculando-o ao orçamento
- 33 Incorporar a justiça climática no orçamento programa
- 35 Identificar e orçar a gestão de riscos a desastres naturais

# ÍNDICE

## **36 CAPÍTULO 4: Fomento à Justiça Climática pelo Controle de Atividade Financeira**

- 37 Elaborando relatórios de execução, performance e impacto orçamentário dedicados à justiça climática
- 38 Assegurando a transparência da governança orçamentária
- 39 Abrindo canais de participação fácil e efetiva

## **40 CAPÍTULO 5: Introduzir a Justiça Climática em Ações de Arrecadação, Ecoeficiência e Gasto**

- 41 Cardápio de ações imediatas de efeito transversal
- 45 Reestruturação Tributária Sustentável
- 49 Estratégias de financiamento climático

## **50 APÊNDICE: Receitas para a Ação Municipal**

- 51 Receitas arrecadas pelos municípios
- 55 Receitas transferidas aos municípios
- 58 Você arrecada tudo que pode?





## INTRODUÇÃO

A crise ambiental é um dos grandes desafios complexos de nosso tempo. Na medida em que as mudanças climáticas, a perda de biodiversidade, a poluição e degradação ambiental se intensificam, resta evidente que suas consequências recaem de modo diferenciado sobre os diversos grupos sociais.

As comunidades mais vulneráveis, que vivem nas áreas periféricas, são as mais atingidas. As mulheres, que formam a maioria da população brasileira; e as mulheres negras, que historicamente são as mais vulneráveis financeiramente, sofrem ainda mais. A desigualdade de gênero e o acesso desigual das mulheres e negros à terra, aos recursos naturais e a outros bens, restringem sua capacidade de lidar com os desastres climáticos e de desfrutar plenamente de seus direitos fundamentais.

Em que pese o modelo de desenvolvimento predatório ao meio ambiente colocar em risco a existência das gerações futuras, para uma parte da população (especialmente mulheres e negros) os efeitos das mudanças climáticas e a deterioração das condições de vida já é uma realidade presente no cotidiano.

Por outro lado, o papel tanto das mulheres como da população negra tem sido cada vez mais reconhecido e valorizado como essencial na ação climática para conter o colapso ambiental dos nossos tempos, confirmando que a abordagem baseada na justiça climática é um mecanismo fundamental para ampliar a resiliência das famílias, comunidades e nações. A promoção da equidade, além de obrigação constitucional, vem acompanhada de inúmeras oportunidades e benefícios para todos.

Desta forma, é necessário que a ação pública centrada em políticas ambientais seja implementada com um olhar interseccional, articulando problemas relacionados ao racismo estrutural e às desigualdades de gênero.

Sabe-se, porém, que toda ação pública tem um custo, sendo imprescindível aportar recursos financeiros para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos e cidadãs.

Sem uma gestão consistente das receitas e despesas públicas, em linha com metas específicas para intervenções transformadoras, não há implementação de políticas. Em um cenário de escassez de recursos, é imprescindível que se mobilize estratégias capazes de fomentar a ação climática sensível ao gênero e à raça de forma sinérgica, proporcionando uma gestão eficiente dos meios financeiros e do instrumental disponível para aplicá-los.

Não se trata simplesmente de um aumento aleatório dos gastos com a pasta ambiental. É importante que se abarque um quadro mais amplo, onde a atividade financeira municipal como um todo, composta pela obtenção de receitas, planejamento, gestão, gasto e controle, seja permeada de elementos voltados à concretização da justiça climática, apoiando uma transformação social sustentável e resiliente.

Isso envolve uma abordagem sistemática, a partir da qual se avalie a coerência das finanças públicas em relação à finalidade almejada, integrando uma abordagem socioambiental consciente em todos os aspectos da atividade financeira pública.

Sem intencionalidade, planejamento e ação integrados e comprometidos com intervenções públicas capazes de alterar as normas e estruturas sociais que sustentam as desigualdades e a destruição da natureza, não alcançaremos a justiça climática.

## **O QUE É JUSTIÇA CLIMÁTICA?**

Considerando que os efeitos das mudanças climáticas atingem de maneira desproporcional a parcela mais vulnerável da população, a justiça climática demanda o tratamento das questões ambientais aliado à redução das desigualdades sociais, raciais e de gênero.

# O QUE É AÇÃO CLIMÁTICA?

Em que pese empregarmos comumente a terminologia “ação climática” ou “luta contra as mudanças climáticas”, o planeta Terra é um sistema vivo e interconectado, onde as questões ambientais vão além do aquecimento global.

Diante disso, entendemos que a ação climática envolve objetivos ambientais de forma abrangente e considera atividades voltadas para (mas não exclusivamente) a mitigação das mudanças climáticas, adaptação aos seus efeitos, proteção e uso sustentável dos recursos naturais, prevenção e controle da poluição, proteção de ecossistemas e sua biodiversidade.

Esse tipo de iniciativa é particularmente relevante para os governos locais, devido ao importante papel que desempenham no enfrentamento às causas e aos efeitos das mudanças climáticas e na catalisação da transição para uma economia neutra em carbono. Isso ocorre porque as cidades são grandes emissoras de gases de efeito estufa, mas são responsáveis por implementar políticas públicas relevantes rumo a uma transição justa, tais como políticas habitacionais, de mobilidade urbana, gestão de resíduos, planejamento e zoneamento do uso da terra e muito mais.

Os governos subnacionais também cumprem um papel significativo para promover justiça climática por meio de suas decisões de gastos, investimentos e arrecadação de receitas, que representam parcela importante dos recursos movimentados no país. Nessa perspectiva, colocar a justiça climática no centro das decisões fiscais e da governança orçamentária em nível local, é uma forma de torná-la realidade.



Esta cartilha surge, então, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de capacidades institucionais para a estruturação da atividade financeira municipal, de modo a implementar orçamentos sensíveis à justiça climática. Considerando a natureza transversal da temática, a adaptação das finanças públicas a ela pode ser um facilitador essencial de uma estratégia governamental integrada para alcançar a sustentabilidade sistêmica e o bem viver.

O material visa disseminar as boas práticas da governança municipal para gestores públicos interessados em fazer constar o tema da justiça climática no orçamento público de sua cidade, de forma a promover a inclusão das questões de gênero, raça e clima, transversalmente nas políticas públicas e ainda orienta a elaboração de um bom planejamento de governo, com foco nos recursos públicos que abastecem os cofres municipais.

A sistemática e sugestões aqui apresentadas permitem também ampliar o foco para além das mudanças climáticas, abarcando o amplo espectro de pautas ambientais, tais como a perda de biodiversidade, a prevenção/redução da poluição e ainda a valorização do patrimônio cultural, contribuindo igualmente com sugestões ecoeficientes para a redução de gastos orçamentários e com melhorias na qualidade de vida dos munícipes com equidade, a partir de escolhas das políticas públicas adequadas à cada realidade.

Assim, esta cartilha trata, de forma sintética e didática, dos seguintes pontos:

- ▶ Quais recursos financeiros estão disponíveis para os gestores municipais e como incrementá-los;
- ▶ Que estratégias usar para a inclusão da ação climática com enfoque de gênero e raça no planejamento orçamentário;
- ▶ Como se pode implementar programas específicos em que a justiça climática será fomentada com o uso do instrumental financeiro disponível;
- ▶ Como implementar ações que abarquem, transversalmente, a justiça climática e a implementação dos demais direitos sociais;
- ▶ De que modo, arrumando a própria casa, as instituições locais podem contribuir para promover justiça climática;
- ▶ Aprender e replicar exemplos de sucesso já testados em outras cidades.

Sabemos que se trata de um conjunto de questões complexas. E por isso, elas serão abordadas de modo amplo (embora não exaustivo) para servir como uma caixa de ferramentas a ser utilizada e adaptada, de acordo com cada contexto.


Não se deixe abater pelo tamanho do desafio, mas se inspire pela miríade de opções e oportunidades abertas por esse material. Boa leitura!

## O QUE É TRANSIÇÃO JUSTA?

O conceito de transição justa abarca simultaneamente um objetivo e um processo. O objetivo é assegurar que as populações vulnerabilizadas sejam igualmente protegidas dos efeitos da mudança do clima e que as políticas de descarbonização da economia não intensifiquem a pobreza e as desigualdades sociais. Também trata-se de um processo, na medida em que requer a construção de políticas climáticas em conjunto com todas as partes interessadas, fazendo uso do diálogo social.\*

(\*). Para saber mais, acesse: [OIT. Diretrizes de política para uma transição justa rumo a economias e sociedades ambientalmente sustentáveis para todos, 2016.](#)



An aerial night photograph of a densely packed hillside neighborhood. The houses are illuminated from within, creating a warm glow against the dark night. In the background, a city skyline is visible with several tall buildings, some of which are brightly lit. The overall scene is a mix of urban density and natural terrain.

# **CAPÍTULO 1** AS BASES DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA COM JUSTIÇA CLIMÁTICA





## O PAPEL DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO MUNICÍPIO

O planejamento orçamentário é o marco inicial da implementação de políticas públicas, sendo ferramenta estruturante da ação governamental, abrangendo seus aspectos políticos, econômicos e sociais. É na elaboração das leis orçamentárias que os governantes fazem as escolhas políticas sobre quais necessidades públicas serão priorizadas e onde será gasto o dinheiro recebido.

Através do planejamento orçamentário, o governo faz uma estimativa das receitas públicas que arrecadará e define onde aplicará os recursos. Porém, a tarefa vai muito além de uma estimativa de receitas e despesas. O planejamento orçamentário serve para estabelecer o programa de trabalho que será adotado durante a gestão, com metas e objetivos a serem alcançados, definindo agendas de atuação para cada órgão, bem como pautas transversais e intersetoriais.

Não somente o planejamento, como também a gestão e controle orçamentário e fiscal evidenciam as escolhas políticas dos governantes quanto às formas de arrecadação de receita e destinação do dinheiro público, materializando as principais preocupações em matéria de produção de políticas.

Esse contexto que envolve, de fato, todos os elementos da atividade financeira do Estado, será aqui tratado sob a alcunha de governança orçamentária e deverá servir como um dos principais alicerces da implementação da justiça climática, assegurando a adoção de estratégias inovadoras e holísticas, de modo a contemplar os valores de sustentabilidade sistêmica e equidade.

A introdução da justiça climática nas finanças públicas implica na adaptação gradual dos vários elementos que informam a atividade financeira do município para torná-los sensíveis a objetivos socioambientais, buscando integrar nas práticas, sistemas e estruturas da governança orçamentárias uma perspectiva centrada nas pessoas e na natureza, de forma a promover, ao mesmo tempo, desenvolvimento e justiça social.

# As Leis Orçamentárias

O planejamento orçamentário é composto por várias leis, com funções específicas.

## **PLANO PLURIANUAL (PPA)**

É um planejamento mais longo. Estabelece objetivos, diretrizes e metas para o período de quatro anos. Todos os projetos que se pretende desenvolver durante um mandato devem estar contemplados no PPA.



## **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS (LDO)**

Indicadas as prioridades e metas do governo para cada ano. Toma por base o PPA e, considerando o contexto macroeconômico e social, elege as políticas públicas e as respectivas prioridades para o ano seguinte.



## **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)**

Com base na LDO, discrimina de forma precisa a estimativa de receita e a destinação a ser dada a cada montante arrecadado, distribuindo os recursos entre os vários tipos de gastos, programas ou ações governamentais.

## REFLITA

- Seu município tem respeitado os prazos de elaboração das leis orçamentárias?
- Seu planejamento orçamentário estabelece claramente objetivos, metas, programas e ações, identificando seus aspectos específicos, multisetoriais e transversais?
- A sua LDO encontra-se em coerência com a PPA?
- A sua LOA encontra-se em consonância com a LDO?

Para saber mais, acesse: Oliveira e Beghin (org.). [Orçamento e Direitos](#). Inesc, 2017.

Importante lembrar, porém, que a introdução da justiça climática nas finanças públicas não implica somente em criar estruturas orçamentárias separadas ou fragmentadas para alcançar objetivos socioambientais. Trata-se de introduzir uma nova forma de pensar a governança orçamentária, incorporando paulatinamente prioridades e preocupações relacionadas à justiça ambiental de um modo global e holístico na atividade financeira municipal como um todo. A ideia é incorporar vínculos sistemáticos entre a tomada de decisões orçamentárias e resultados específicos que implicam a reorientação de recursos e esforços para prioridades estratégicas transversais.

## O QUE SÃO ORÇAMENTOS SENSÍVEIS AO GÊNERO, RAÇA E CLIMA?

A forma como o poder público arrecada as receitas e emprega seus recursos também implica em efeitos desiguais para mulheres e homens, assim como afeta de maneira diversa os grupos étnico-raciais.

É necessário, portanto, ajustar a governança orçamentária para provocar mudanças na forma, distribuição ou magnitude dos recursos arrecadados e nos gastos decorrentes, buscando uma melhor equidade racial e de gênero. É nessa perspectiva que se inserem os orçamentos sensíveis ao gênero e raça. Esses elementos devem ser imbricados em todos os pontos relacionados às finanças climáticas.



Assim, **os critérios e estratégias relativos ao clima não devem ser abordados isoladamente, mas sim em conjunto com o compromisso de incluir a perspectiva de gênero e raça em toda a atuação financeira do estado**, introduzindo e implementando recortes nos processos orçamentários e tributários, de modo a redefinir prioridades e orientações.

Não se deve pensar separadamente as questões de gênero, raça e clima, e sim integrá-las em uma mesma estratégia, como partes inseparáveis de um todo. Isso implica em uma completa alteração da forma de pensar a construção de políticas públicas e também a ação climática, pautando-a consistentemente na governança de equidade.

**Para aplicar a governança para a equidade, é importante discutir com sua equipe e com a população, o que é equidade para os habitantes do seu município e como você pode integrar uma maior diversidade de vozes e olhares nos processos de tomada de decisão pública.**

**Sem uma perspectiva compartilhada de equidade, os gestores locais podem não entender as condições geradoras de disparidades nos territórios, muito menos tomar decisões orçamentárias informadas rumo à equidade.**

Antes de implementar quaisquer das estratégias aqui apresentadas, deve-se ter em mente a visão harmônica e sistêmica da justiça climática, tendo a equidade racial e de gênero como dimensões inerentes à agenda ambiental. Ao longo do texto, portanto, as referências ao clima devem ser lidas como referências à justiça climática em sua totalidade, abarcando todos esses aspectos ora mencionados.

## **PARA ESQUENTAR, REFLITA:**

- Você consegue identificar que grupo de indivíduos serão beneficiados ou prejudicados por cada programa adotado no município?
- Quais programas, políticas ou recursos são dedicados especificamente para a promoção de equidade de gênero e raça por cada órgão governamental?
- Quantas e quais políticas têm dentre os objetivos expressos uma redução da desigualdade de gênero e raça?
- Há rubricas de receitas e despesas através das quais se pode avaliar a diferença de impacto, conforme o gênero ou grupo étnico-racial?
- As políticas atualmente em prática manterão ou mudarão as desigualdades existentes entre homens e mulheres, brancos e negros?
- Você sabe quanto do total dos recursos gastos em cada política (ex. educação, saúde etc.) beneficia cada grupo social?
- Você sabe quanto da receita própria do município sai do bolso de homens? De mulheres? De brancos? De negros?

## **PARA SABER MAIS SOBRE METODOLOGIAS, CONSULTE:**

CABRI. [Gender and Climate-Change Budgeting and Finance: Lessons from the IBFCCA Program](#). 2022.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL (org.) [Orçamentos sensíveis o gênero e raça: um guia prático para Estados e Municípios](#), 2022.

INSTITUTO ALZIRAS. [Interseccionalidade e políticas públicas: um novo olhar](#), 2021.

# **A NECESSÁRIA INTEGRAÇÃO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) NO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Em 2015, os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) adotaram uma nova agenda de desenvolvimento global. Trata-se Agenda 2030 composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), abrangendo os maiores desafios contemporâneos centrados em pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria (5Ps). Foram especificadas ainda 169 metas concisas a serem alcançadas por meio de ação conjunta, envolvendo governos, organizações, empresas e toda a sociedade civil a nível internacional, nacional e local, sedimentando uma grande agenda transversal para o bem-estar da humanidade.

Os municípios são atores-chave para o alcance dos ODS por terem atuação mais próximas às populações locais. Ao aderir aos compromissos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, podem colocar em prática iniciativas específicas e uma estratégia de governança local, visando a sua implementação.

A existência de sinergia entre a ação climática e outros objetivos de desenvolvimento sustentável – incluindo a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres – são uma pré-condição para a implementação bem-sucedida do Acordo de Paris e a realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O planejamento orçamentário local precisa estar alinhado com esses objetivos, utilizando-se os ODS para direcionar os programas previstos no PPA, na LDO e na LOA, cruzando-se as metas contidas nas leis orçamentárias com as metas e indicadores para atendimento aos ODS. As várias dimensões dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável devem ser refletidas nas prioridades de desenvolvimento dos municípios, incorporadas ao planejamento de médio prazo e às decisões de alocação orçamentária anual.

Importante, ainda, monitorar o grau de atendimento das metas e indicadores, identificando os eventuais avanços e desafios persistentes, a fim de adequar continuamente as ações municipais às necessidades prementes, considerando o referencial temporal de 2030.



## **OBJETIVOS** DE DESENVOLVIMENTO **SUSTENTÁVEL**



### **POR ONDE COMEÇAR**

- O PPA, LDO e LOA de seu município estão alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)?
- O planejamento orçamentário destinou recursos especificamente para ações ou programas destinados a cumprir as metas dos ODS?
- Há uma etiquetagem orçamentária permitindo a identificação de cada ODS na estrutura de planejamento e governança orçamentários?
- Os gastos municipais atuam de modo transversal para a implementação dos ODS?
- O município estabeleceu mecanismos de monitoramento do atendimento aos ODS?
- O município publica relatórios periódicos contendo os indicadores alinhados aos ODS?

## PARA SABER MAIS:

RAMIRO, Rodrigo Correa (org.) As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. Boletim de Análise Político-Institucional - n. 28. IPEA, 2021.

ARAÚJO, A. B. A. A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e o Brasil: uma análise da governança para implementação entre 2015 e 2019. 2019. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea; SPI/MP, 2014.

\_\_\_\_\_. ODS: metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: 2018.

CNM. [Guia para Integração dos ODS nos Municípios Brasileiros](#), 2017.

CNODS. Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. [Relatório de Atividades 2018/2019](#).

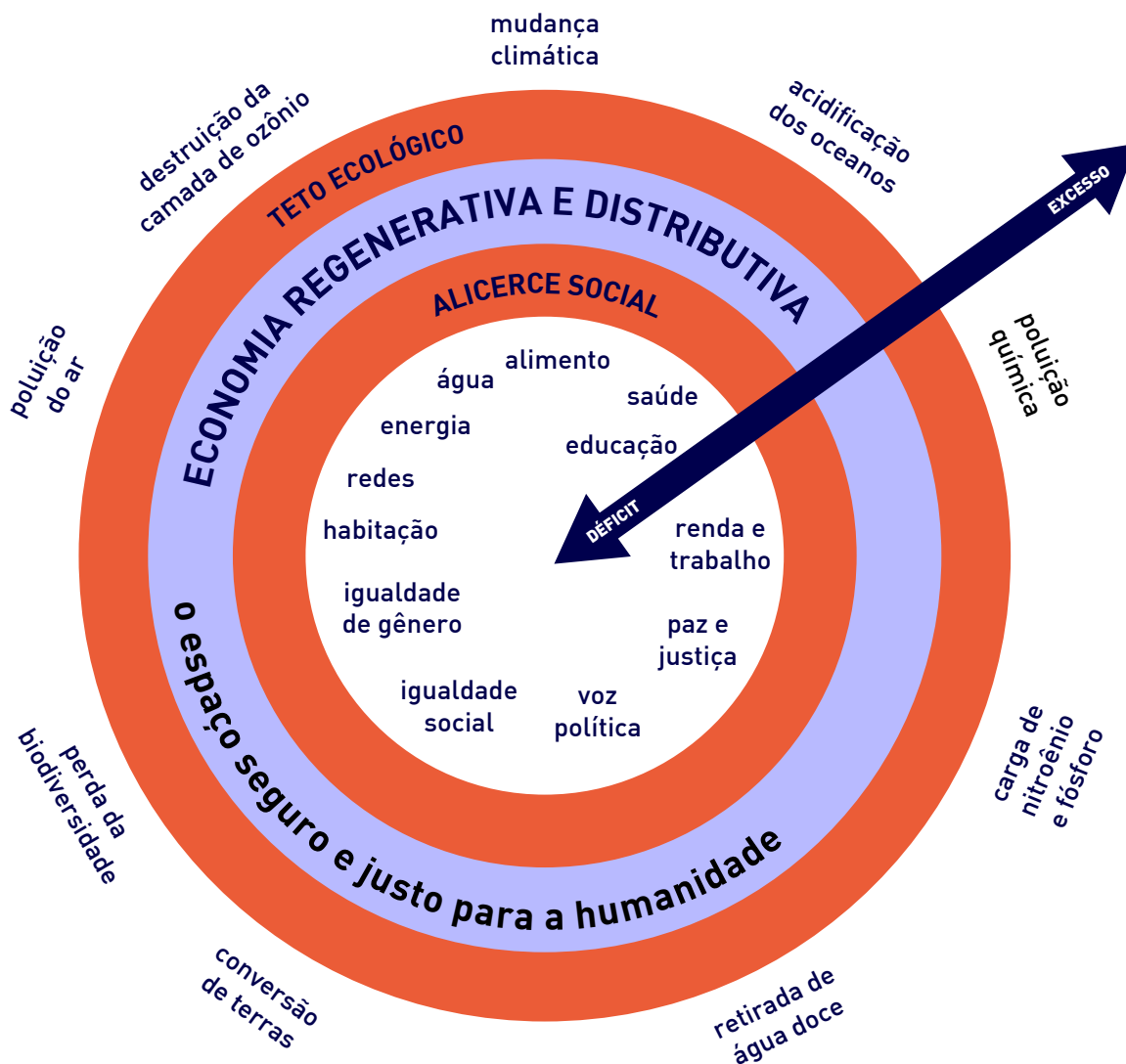
SDSN. [Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades](#).

## USANDO O MODELO DONUT NA ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS ORÇAMENTÁRIOS

Ao pensar o desenvolvimento local, geralmente somos incitados a manter a tônica na criação de empregos, aumento do valor adicionado, atração econômica, dentre outros. Isso porque a métrica do desenvolvimento (e outros elementos correlatos) está fixada em PIB, ou seja, na produção como medida primária de progresso. Mas essa forma de pensar vem gerando disparidades tremendas de desenvolvimento e contribui para uma visão econômica mais limitada.

Por isso, ao estruturar suas prioridades orçamentárias, experimente pensar diferente. Uma estratégia para isso é usar o modelo da economia donut. Trata-se de uma imagem de apoio para desenvolver nosso quadro seguro de desenvolvimento, atendendo às necessidades de todas as pessoas dentro dos meios do planeta vivo.

**Figura 1**  
**Donut das Fronteiras sociais e planetárias**



O Donut consiste em dois anéis concêntricos que compreendem: (i) um alicerce social, para garantir que todas as pessoas tenham seus direitos a uma vida digna assegurados e; (ii) um teto ecológico, para garantir que a humanidade não ultrapasse coletivamente os limites planetários que protegem os sistemas de suporte à vida da Terra. Entre esses dois anéis, estaria o espaço considerado ecologicamente seguro e socialmente justo.

Você pode usar essa imagem como uma bússola para identificar quais as necessidades de sua comunidade local e onde você precisa focar seus esforços. Pense, portanto, que o objetivo principal de todos os seus programas orçamentários, antes de qualquer coisa, é garantir que as pessoas estejam bem alicerçadas socialmente, com suas necessidades devidamente providas. Ninguém deve cair para a parte central, sem água, sem educação, sem comida. Mas os limites ecológicos não devem ser ultrapassados, já que, dessa forma, os recursos planetários não suportarão.

Dentre os princípios para a aplicação desse modelo, encontra-se a máxima de **atender às necessidades de todas as pessoas dentro dos meios do planeta**. Deve-se, então, alinhar o propósito da governança e das suas finanças com esse objetivo.

É importante ainda valorizar os papéis da comunidade, da cultura e dos bens comuns em suas muitas sinergias na transformação da realidade econômica e social. Assegurando-se de que as finanças sirvam a essa finalidade (e não o contrário). Lembre-se disso na hora de pensar e estruturar a atividade financeira do seu município e de se comunicar com sua população!

## **PARA SABER MAIS:**

RAWORTH, Kate. Donut: Sete maneiras de pensar como um economista do século XXI. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

DEAL. Guia metodológico da Iniciativa Cidades Prósperas. Oxford, 2020.

Consulte o site: <https://doughnuteconomics.org/>

## **IMPLEMENTANDO ESG NA GESTÃO PÚBLICA**

A interrelação entre aspectos ambientais, sociais e de governança vem sendo considerada a partir da sigla ESG (acrônimo das palavras em inglês: Environmental, Social and Governance).

A incorporação de práticas ESG no setor público e, em especial, na atividade financeira dos entes governamentais tem se tornado cada vez mais recorrente para garantir a sustentabilidade a longo prazo e a eficiência na prestação de serviços. Essas práticas buscam promover a transparência, a responsabilidade social e ambiental e a boa governança nas atividades estatais.

A partir do enfoque ambiental, o setor público tem o papel de liderar esforços para mitigar impactos negativos, tais como as emissões de gases de efeito estufa e o estímulo




à adoção de tecnologias limpas e sustentáveis. Além disso, é importante promover práticas que protejam e conservem os recursos naturais e a biodiversidade. Esses elementos devem permear, portanto, a estruturação do planejamento e da execução orçamentária.

No que diz respeito às questões sociais, as práticas de (ESG) no setor público incluem medidas para garantir a igualdade de oportunidades e a diversidade, a promoção dos direitos humanos e a melhoria da qualidade de vida das comunidades. Isso pode ser alcançado através da priorização orçamentária de políticas públicas comprometidas com a redução das desigualdades, a promoção do acesso à saúde, educação e outros direitos fundamentais.

Por fim, a boa governança é essencial para a transparência e a prestação de contas. É importante que as instituições públicas implementem práticas de governança que garantam a ética e a integridade na tomada de decisão, a prevenção e o combate à corrupção e a responsabilidade fiscal.

A implementação de práticas ESG no setor público pode trazer benefícios como: a redução de custos operacionais, a melhoria da reputação institucional, a atração de investimentos sustentáveis e o aumento da satisfação dos cidadãos. Além disso, elas podem ser uma forma eficaz de prevenir riscos e preparar as instituições públicas para enfrentar desafios futuros. Essas práticas se interrelacionam com os ODS e com a perspectiva da economia donut e podem servir de bússola para toda a atividade financeira.



An aerial night photograph of a densely packed urban neighborhood, likely a favela, with a city skyline visible in the background. The scene is illuminated by a mix of warm and cool lights, creating a vibrant, multi-colored atmosphere. The buildings are closely packed, and the overall tone is a mix of purple, blue, and green. The text is overlaid in the center of the image.

**CAPÍTULO 2**  
INTRODUZINDO A JUSTIÇA  
CLIMÁTICA NA GESTÃO  
DA ATIVIDADE FINANCEIRA





## **IDENTIFICAR E AVALIAR GASTOS QUANTO AO IMPACTO PARA A JUSTIÇA CLIMÁTICA**

A gestão da atividade financeira é tão essencial para a justiça climática que essa agenda deve ser priorizada desde a arrecadação das receitas públicas até a execução dos gastos, permeando todas as etapas do ciclo orçamentário.

Para isso, pode ser necessária a reestruturação de alguns elementos, sistemas e/ou ferramentas. Um ponto de partida mais imediato seria mapear as despesas relacionadas ao clima na peça orçamentária, destacando o tema da justiça climática na alocação de recursos e monitorando seu progresso anualmente.

A identificação dos gastos públicos que têm impacto na justiça climática permite que os governos tomem decisões mais informadas sobre como investir em projetos e políticas que promovam a igualdade socioambiental. Isso pode incluir, por exemplo, investimentos em fontes de energia renovável em comunidades vulneráveis, a promoção de políticas públicas que incentivem a eficiência energética em residências de baixa renda e a destinação de recursos para projetos que ajudem a combater os impactos negativos das mudanças climáticas em comunidades periféricas. Isso evita, ademais, que sejam mantidos programas e ações incoerentes com os objetivos de justiça climática.

Deve-se, ainda, identificar cuidadosamente os impactos dos vários elementos da atividade financeira para a justiça climática, promovendo uma gestão mais eficiente, eficaz e equitativa. Esse movimento serve para fornecer um primeiro passo na avaliação das relações entre o orçamento e as metas de justiça climática.

Para isso, deve-se identificar as rubricas no orçamento e fazer uma reflexão consciente, por exemplo, sobre o impacto diferencial de cada um dos programas orçamentários fiscais sobre a justiça climática, vislumbrando os benefícios e/ou os prejuízos de cada ação para o cenário almejado.

A partir dessa reflexão, passa-se a fazer uma análise orçamentária para avaliar cada

componente individual do orçamento com base, por exemplo, em seu impacto climático (e/ou ambiental, racial, de gênero). Iniciando-se com as despesas, a ideia é expandir também para os itens da receita, avaliando os impactos da política tributária e de benefícios fiscais.

Identificar os impactos dos gastos públicos para a justiça climática é fundamental, portanto, para garantir que as políticas públicas estejam alinhadas com a redução das emissões de gases de efeito estufa e com a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, sem prejudicar as populações mais vulnerabilizadas.

É importante, porém, escolher adequadamente a metodologia adotada para avaliar os vários elementos da atividade financeira, permitindo agilidade e comparabilidade.

### **PARA SABER MAIS:**

BANCO MUNDIAL. [Manual de Referência sobre Gastos Públicos e Revisão Institucional em Mudanças Climáticas](#)

BANCO MUNDIAL. [Identificação Orçamentária das Mudanças Climáticas: uma Revisão da Experiência Internacional](#)

PNUD. [Sabendo o que se gasta: Guia de Governos para Identificação do Financiamento das Mudanças Climáticas em seus Orçamentos](#)

FRANÇA. [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'état](#)

## **ETIQUETAR E MONITORAR AS DESPESAS**

Um desdobramento da identificação dos impactos da atividade financeira para a justiça climática é a etiquetagem. Trata-se de uma prática que consiste em identificar e classificar as despesas do governo, de acordo com suas finalidades e objetivos. Isso permite que os governos e outros interessados possam acompanhar e avaliar como os recursos públicos estão sendo utilizados e quais são os impactos das políticas públicas implementadas.

Essa classificação dos gastos públicos pode ser feita de diferentes formas, dependendo das necessidades e objetivos de cada entidade. No contexto da sustentabilidade e da justiça climática, a etiquetagem dos gastos públicos deve ser usada para identificar



os gastos que têm efeito positivo ou negativo sobre o clima e a natureza, permitindo que os governos e a sociedade possam monitorar e avaliar o desempenho ambiental das políticas públicas.

**A etiquetagem dos gastos públicos pode contribuir para a transparência e a prestação de contas na gestão dos recursos, além de ser uma ferramenta importante para o planejamento de políticas mais sustentáveis e justas.** Por exemplo, ao identificar os gastos públicos que têm impacto negativo no meio ambiente e no clima, os municípios podem adotar medidas para reduzir ou eliminar esses gastos, direcionando recursos para atividades mais sustentáveis e com mais impacto positivo na sociedade.

É importante ter em mente, porém, que essa etiquetagem não deve se limitar às despesas climáticas em sentido estrito. Desde a elaboração dos primeiros movimentos para a construção da proposta de lei orçamentária, sugere-se direcionar os órgãos municipais a utilizar de modo consistente os marcadores de justiça climática para a elaboração de suas demandas orçamentárias, etiquetando os projetos de investimento e despesas planejadas, considerando a priorização das agendas ambiental e de equidade.

Há proposta metodológica para a identificação dos gastos ambientais no orçamento federal que pode servir de ponto de partida para as iniciativas locais. É necessário, porém, cuidado para que sejam realizadas as adaptações pertinentes a cada realidade.

#### **PARA SABER MAIS:**

IPEA. [Gastos ambientais no Brasil: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal.](#) Texto para discussão 2354. Brasília, 2017

OCDE. [Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles.](#) 2021

## **ARTICULAR E ESTRUTURAR UMA GESTÃO INTERSETORIAL**

Definir arranjos institucionais para a articulação intersetorial de políticas é de suma importância, olhando para a sociedade e para a estrutura de governo como um todo. Isso quer dizer que a justiça climática não deve ser tratada como uma questão restrita à ação da pasta de meio ambiente. Trata-se de uma agenda transversal que perpassa a segurança alimentar, os direitos humanos, a saúde, a segurança pública, a educação, o esporte, assim como a estratégia de desenvolvimento econômico e social como um todo.

A preservação da biodiversidade, o enfrentamento das mudanças climáticas, a redução e o controle da poluição e da degradação ambiental, assim como a promoção da igualdade de gênero e raça devem, portanto, ser endereçados de forma coordenada e integrada com tantas outras pautas, levando em conta os interesses dos diferentes setores e grupos sociais.

Essa abordagem complexa da estruturação e ação governamental requer a implantação de um modelo de governança multisetorial, com poderes específicos para promover a articulação entre diferentes pastas, considerando um arcabouço jurídico e político que fomente a atuação colaborativa entre as subunidades.

## **AVALIAR E ADAPTAR A ESTRUTURA NORMATIVA**

É importante garantir que a estrutura normativa presente no município reconheça e apoie o compromisso de incorporação da justiça climática na governança orçamentária e fiscal, fortalecendo o engajamento político.

Como um ponto de partida, o mero anúncio e discussão de novas medidas acompanhadas de um dispositivo legal no ordenamento jurídico municipal sobre esse tema constituem importantes indicativos ao mercado e à população quanto ao posicionamento do governo.

Deve-se realizar, ainda, uma avaliação da estrutura legal de governança orçamentária e fiscal existentes, identificando os eventuais ajustes necessários para que seja compatível com o atendimento das metas de justiça climática. Deve-se, igualmente, avaliar a estrutura normativa como um todo, identificando eventuais reformas institucionais e regulatórias necessárias para a consecução do compromisso climático.


Quando possível, é importante dar início a uma reestruturação legal ampla, visando extirpar do ordenamento normas contrárias à priorização da justiça climática na governança das finanças públicas (p. ex.: identificar e suprimir subsídios ambientalmente prejudiciais ou incompatíveis com a equidade de gênero e raça).

Da mesma forma, é essencial definir uma estratégia de avaliação e aprimoramento contínuos da estrutura normativa, em linha com as necessidades dinâmicas voltadas ao atendimento da justiça climática.

Deve-se atentar ainda para a perspectiva sistêmica da justiça climática, devendo o quadro normativo estar integrado aos demais instrumentos de planejamento urbano tais como o plano diretor, planos setoriais de governança dos recursos naturais e territoriais etc.

Ao final, é importante que se estabeleça claramente quais reformas institucionais e regulatórias são necessárias para atingir os objetivos almejados, produzindo um cronograma realista para a sua execução.



An aerial night photograph of a densely populated hillside. The houses are packed closely together, with many windows glowing with light. In the background, a city skyline is visible against a dark sky, with several tall buildings illuminated. The overall scene is bathed in a cool, blue-toned light, with the warm lights from the buildings providing a contrast.

**CAPÍTULO 3**  
ESTRATÉGIAS DE  
PLANEJAMENTO  
ORÇAMENTÁRIO PARA  
A JUSTIÇA CLIMÁTICA





## **INCORPORANDO A JUSTIÇA CLIMÁTICA AO PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DE MÉDIO E LONGO PRAZO**

Não apenas os gastos orçamentários em si, mas todas as políticas adotadas pelo governo têm um impacto direto ou indireto na justiça climática. Esses efeitos podem ser significativos e devem ser considerados no contexto da tomada de decisões orçamentárias, mas igualmente no planejamento de todos os investimentos públicos e nas estratégias de financiamento. De fato, os governos devem identificar as transformações necessárias para cumprir simultaneamente os objetivos de descarbonização e de desenvolvimento com justiça social.

Avaliar a necessidade e os efeitos de novas medidas de política sobre a justiça climática antes de sua adoção é uma ferramenta poderosa para orientar a formulação de políticas públicas e fiscais em direção a objetivos mais sustentáveis.

Na mesma linha, esse crivo climático deve informar o processo de avaliação e seleção de projetos de investimento público, integrando essa dimensão de forma mais veemente ainda para os setores com maior impacto climático (infraestrutura, transportes, por exemplo), de modo a efetivamente integrar o custo-benefício a longo prazo.

As decisões de política e investimento tomadas hoje terão impacto direto na capacidade dos municípios para atingir os objetivos climáticos de longo prazo.

Seguindo essa lógica, as metas e estratégias de implementação da justiça climática devem basear o Plano Plurianual, compatibilizando-o também com os demais planos institucionais que envolvem a mesma temática, como é o caso do alcance das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e outros planos setoriais.

Essa preocupação prévia é essencial para que se faça uma estimativa dos recursos

necessários para o custeio das políticas de justiça climática, possibilitando a previsão de ajustes na estrutura fiscal interna e/ou o planejamento de acesso a financiamento climático externo.

Deve-se incluir objetivos setoriais concretos, com cronogramas específicos de curto, médio e longo prazo que abranjam todos os setores da economia. Esses passos asseguram que o município trilhe um caminho ambiental e fiscalmente sustentável para alcançar os objetivos de longo prazo.

## **PENSANDO A RESILIÊNCIA A PARTIR DAS DIFERENÇAS ENTRE DESPESAS CORRENTES E DESPESAS DE CAPITAL:**

### **O Caso dos Royalties sobre Recursos Naturais Não Renováveis**

Há uma regra de ouro nas finanças públicas, de que receitas correntes devem ser utilizadas para gastos correntes e receitas de capital utilizadas para gastos de capital. Como assim?

Existem receitas que chegam todos os meses, como aquelas vindas de transferências intergovernamentais frequentes ou do recolhimento de ISS. **Essas são receitas correntes.**

Porém, existem receitas que chegam só de vez em quando, em geral são mais vultuosas, como ocorre quando há a venda de uma empresa pública ou de um imóvel que compunha o patrimônio público. Essas receitas geram uma diminuição do patrimônio público que, uma vez vendido, não mais gerará receita. **Essas são receitas de capital.**

Para uma sustentabilidade financeira, devemos utilizar as receitas correntes para nossos gastos comuns (por exemplo folha de pessoal), pois os gastos e as receitas serão frequentes e não haverá desconexão entre eles.

Se utilizarmos receitas de capital com gastos correntes, considerando a finitude das receitas de capital, em breve, não teremos mais recursos para arcar com os gastos correntes que continuarão a existir.

Pois bem. Essa lógica é extremamente importante quando o município recebe royalties oriundos da exploração de recursos naturais não renováveis (tais como CFEM ou royalties de petróleo). Esses recursos, em geral, são considerados receitas correntes, pois chegam todos os meses com uma certa estabilidade.

Porém, os recursos naturais não renováveis, como o próprio nome diz, não vão se renovar. Vão acabar. E, por conseguinte, as receitas deles decorrentes também.

Então, embora pareçam receitas correntes, tratam-se, na verdade, de receita de capital, pois reduzem o patrimônio público.

Assim, se o seu município usa os recursos de royalties apenas para arcar com receitas correntes, ele corre um sério risco de “quebrar” quando as reservas de petróleo acabarem. O município ficará sem recursos naturais e sem essa importante fonte de receita.

É imprescindível para o alcance da justiça climática que as receitas de recursos naturais não renováveis sejam utilizadas em sua maior parte para a construção de uma resiliência sistêmica local, sob o ponto de vista socioeconômico.

Esses recursos devem ser usados em despesas de capital, ou seja, em investimentos duradouros, que vão contribuir para um desenvolvimento local sustentável, fortalecendo o município e preparando-o para o momento em que tais receitas não mais estarão disponíveis.

Pense nisso ao fazer o planejamento orçamentário. Não gaste suas receitas de royalties ou CFEM com despesas correntes. Invista em um futuro sustentável para a sua população!

## ELABORAR/ATUALIZAR O PLANO DIRETOR, VINCULANDO-O AO ORÇAMENTO

O Plano Diretor Municipal é um documento obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes e outros casos determinados pelo Estatuto da Cidade. Trata-se de um instrumento de planejamento urbanístico que tem por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar de seus habitantes. Este documento deve ser construído de modo participativo e atualizado periodicamente, identificando as políticas públicas prioritárias e auxiliando no planejamento governamental para uso e manejo sustentável dos recursos ambientais.

O Plano Diretor deve incorporar os princípios de sustentabilidade em uma perspectiva multidimensional. Isso significa que ele deve considerar as questões ambientais, sociais e econômicas, buscando garantir a equidade intergeracional, a proteção do meio ambiente e servindo como instrumento chave de promoção de justiça climática.

Para alcançar esses objetivos, **o Plano Diretor deve estabelecer diretrizes e normas para a ocupação do solo, considerando critérios como a preservação de áreas verdes, a promoção de áreas de lazer, a preservação de patrimônios culturais e históricos, a garantia de mobilidade urbana sustentável, entre outros aspectos geradores de qualidade de vida e proteção da natureza, sempre de olho nos marcadores de gênero, raça e classe social.**

Dessa forma, o Plano Diretor pode ser visto como um importante instrumento para a implementação do desenvolvimento sustentável em nível local, contribuindo para a promoção de cidades mais justas, equitativas e resilientes.

Deve-se atentar ao fato de que, para a concretização do planejamento inserido no Plano Diretor, são necessários recursos públicos. Ora, o uso dos recursos públicos depende de sua inserção nas leis orçamentárias.

É essencial, portanto, que o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporem as prioridades contidas no Plano Diretor. A elaboração das leis orçamentárias deve, portanto, ser harmonizada com o conteúdo do Plano Diretor, de modo que subsista uma identificação de temáticas, orientações, programas e ações entre estas ferramentas.

## POR ONDE COMEÇAR

- Seu município possui plano diretor?
- O plano diretor está atualizado?
- O plano diretor foi levado em conta para a formulação da proposta de PPA, LDO e LOA?
- O planejamento orçamentário destinou recursos especificamente para ações ou programas previstos no plano diretor?

## INCORPORAR A JUSTIÇA CLIMÁTICA NO ORÇAMENTO PROGRAMA

O Orçamento-Programa é estruturado em categorias programáticas, ou níveis de programação, que representam os objetivos das ações do governo em níveis de decisões.

Em geral, estruturam-se em funções, subfunções, programas e projetos:






As modalidades modernas de orçamentação por programas normalmente alinham os programas com as unidades administrativas do orçamento (ou centros orçamentários) e exigem que essas unidades enunciem explicitamente os objetivos e os resultados das suas despesas.

É possível trabalhar a justiça climática incluindo-a em todas as funções no Orçamento do Município, ou seja, no orçamento vinculado a cada uma das secretarias municipais deve ser explicitado, de modo transversal, projetos, atividades e ações voltadas às mulheres e aos mais vulneráveis atingidos pelas mudanças climáticas.

### EXEMPLO DE CURITIBA (PR)

Orçamento da Prefeitura de Curitiba de 2022, incluiu como competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente “estabelecer diretrizes, planos e programas buscando a mitigação das emissões de gases de efeito estufa e a adaptação da cidade às consequências das mudanças do clima” e fixou programas específicos no orçamento, da seguinte forma:

		Programa de Trabalho			Exercício: 2022 R\$ 1,00	
Órgão: 10000 -SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE						
Unidade: 10001 -Gabinete do Secretário						
Código	Especificação	Operações Especiais	Projeto	Atividade	Total	
15	<b>Urbanismo</b> Gestão de risco climático - Bairro Nova Caximba		88.210,00		88.210,00	
18	<b>Gestão Ambiental</b> Gestão de risco climático Bairro Nova Caximba ADMINISTRAÇÃO REGIONAL BAIRRO NOVO - Construir parque linear e executar obras das bacias de espraiamento, contenção e corredor ecológico		80.000,00		80.000,00	

Fonte: LOA 2022- PM Curitiba

## IDENTIFICAR E ORÇAR A GESTÃO DE RISCOS E DESASTRES NATURAIS

Juntamente com a crise ambiental, surgem inúmeros riscos ligados a eventos climáticos, como secas que geram crise hídrica e energética; inundações e tempestades, que danificam propriedades ou interrompem o comércio; ondas de calor ou frio, acompanhadas de pressão sobre os sistemas de saúde. Há também riscos não diretamente ligados a eventos climáticos, como o aumento do nível do mar, a erosão da terra e a perda da biodiversidade marinha e terrestre, o que pode prejudicar os ecossistemas que muitas vezes sustentam grandes setores da economia. A destruição da biodiversidade é também uma das principais causas de surtos de doenças infecciosas e pandemias, além de representar uma perda de valor potencial gigantesco, em razão dos princípios ativos e serviços ecossistêmicos por ela providos.


Todos esses elementos representam riscos fiscais para os governos. Assim, a análise de sustentabilidade fiscal de longo prazo deve ser ampliada para considerar os riscos das mudanças climáticas e da degradação ambiental. Os fenômenos climáticos podem levar a maiores gastos diante da necessidade de reconstrução de infraestruturas ou suporte a famílias eventualmente afetadas. Podem ter efeitos econômicos adversos que reduzem a base tributária e, portanto, diminuem as receitas tributárias.

Cientes desses elementos, os governos locais podem melhor avaliar o custo-benefício de suas ações e justificar a priorização da justiça climática em suas agendas.

É importante, ainda, identificar e avaliar os riscos de desastres e os efeitos das mudanças climáticas em projetos de investimento público, buscando adaptar esses projetos face a tais incertezas, dando maior eficiência ao gasto realizado.

O BID Desenvolveu uma matriz contendo 245 indicadores dentro do **Índice de Governabilidade e Políticas Públicas relativo à Gestão de Riscos de Desastres**, auxiliando na definição de linhas de base bem como no monitoramento e avaliação de impacto das políticas públicas.



An aerial night photograph of a densely packed urban neighborhood, likely a favela, with a city skyline visible in the background. The scene is illuminated by a mix of warm and cool lights, creating a vibrant, multi-colored atmosphere. The text is overlaid in the center of the image.

**CAPÍTULO 4**  
**FOMENTO À JUSTIÇA**  
**CLIMÁTICA PELO**  
**CONTROLE DE**  
**ATIVIDADE FINANCEIRA**





## **ELABORANDO RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO E PERFORMANCE ORÇAMENTÁRIA DEDICADOS À JUSTIÇA CLIMÁTICA**

Elemento essencial para a introdução da justiça climática na atividade financeira é a elaboração de documentos que apresentem informações sobre a execução do orçamento público, indicando as receitas arrecadadas e as despesas realizadas durante um determinado período, considerando os recortes de clima, gênero e raça.

Esses relatórios devem permitir a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas nos planos setoriais, sendo instrumentos capazes de demonstrar o impacto climático dos gastos orçamentários, evidenciando como os recursos públicos estão sendo arrecadados e destinados e quais são os impactos socioambientais das políticas públicas implementadas.

Esses documentos devem identificar ainda a pegada de carbono da administração, bem como as despesas públicas que têm maior impacto nas mudanças climáticas e nos grupos vulnerabilizados. Consequentemente, os documentos trazem pistas sobre as oportunidades de reduzir as emissões de gases de efeito estufa e promover a adaptação aos impactos existentes.

É importante também a elaboração de relatórios de desempenho, abrindo o caminho para a avaliação da performance socioambiental das decisões de alocação orçamentárias, relacionando-as com as metas de justiça climática. Isso permite que a sociedade e outros interessados possam acompanhar e avaliar a atuação dos governos na agenda climática, contribuindo para a transparência e accountability na gestão dos recursos públicos.

Os documentos devem ainda ser utilizados pelo próprio governo para avaliar a efetividade e eficiência das políticas públicas implementadas e para planejar a alocação de recursos em períodos futuros.



Por fim, vale ressaltar que a elaboração de relatórios de impacto climático dos gastos orçamentários está alinhada com os compromissos internacionais assumidos pelos países para combater as mudanças climáticas, como o Acordo de Paris e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. É, portanto, uma importante ferramenta para que os governos possam cumprir suas metas e compromissos climáticos.

## ASSEGUANDO A TRANSPARÊNCIA DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

A transparência fiscal refere-se à abrangência, clareza, confiabilidade, atualidade e relevância dos relatórios sobre o estado das finanças públicas. Ela também diz respeito à divulgação de informações acessíveis e compreensíveis para a população e consiste em um elemento fundamental para uma gestão fiscal eficaz e para a prestação de contas. Isto ajuda a fortalecer a credibilidade das políticas, garantindo que os legisladores, mercados e cidadãos tenham as informações necessárias para compreender os compromissos e metas assumidos pelo governo.

A transparência garante legitimidade e suporte público para o desenvolvimento da governança orçamentária baseada na justiça climática. Para isso, **é necessário que os compromissos climáticos, metas, previsões, custos, resultados e resultados sejam comunicados de forma transparente** e estejam disponíveis à sociedade civil, dando-lhe condições e oportunidades de participar na formação das escolhas orçamentárias.

É importante que os impactos socioambientais positivos e negativos do próximo orçamento, assim como a análise dos riscos fiscais relacionados às mudanças climáticas e desastres naturais sejam sistematizados e disponibilizados ao público. A documentação orçamentária deve incluir evidências sobre os impactos ambientais das políticas fiscais e sua relação com o tema da justiça climática.

O ideal é simplificar as informações para que sejam compreensíveis e agregadas em uma plataforma amigável, de fácil acesso e que desperte o interesse da comunidade. A transparência é um facilitador do diálogo entre os atores ambientais, econômicos e sociais, contribuindo para uma comunicação ativa entre todas as partes interessadas e parceiros nos níveis internacional, nacional, regional e local sobre o progresso que está sendo feito para alcançar as metas de justiça climática.

# **ABRINDO CANAIS DE PARTICIPAÇÃO FÁCIL E EFETIVA**

A participação do público deve ser incentivada em todas as etapas do ciclo orçamentário. A participação pública é cada vez mais reconhecida como um elemento-chave da transparência fiscal, pois ajuda a fortalecer a ligação entre o orçamento e os resultados para a população, além de proporcionar um mecanismo de prestação de contas.

A participação pública no contexto da justiça climática orçamentária pode se basear em dispositivos, tais como a inclusão de resultados verdes em mecanismos de planejamento popular participativo ou consultas públicas sobre impactos sociais e ambientais do orçamento.

Promover encontros nos bairros, principalmente nos mais periféricos, é uma forma de aproximar a gestão pública das comunidades. Contudo, é muito importante considerar as críticas, as sugestões e as demandas mais relevantes e assegurar que a participação seja efetiva e plural por meio de mecanismos como, por exemplo, a oferta de recreação infantil durante os encontros para que mais mulheres possam estar presentes.


## **UTILIZANDO CARTOGRAFIA PARTICIPATIVA E CIÊNCIA CIDADÃ PARA IDENTIFICAR PRIORIDADES DE AÇÕES**

O uso da cartografia participativa e outros métodos de uso da Ciência Cidadã podem ser estratégias úteis para envolver a sociedade.

Pela cartografia participativa, os próprios cidadãos mapeiam e desenham suas visões sobre o território, seus problemas e possíveis soluções. Essa ferramenta empodera e estimula os indivíduos a agir sobre o território para transformá-lo ou assegurar seus direitos sobre ele. Confere uma efetiva participação popular no planejamento urbano com visões articuladas e dialogadas com a comunidade. A integração dessa ferramenta no planejamento orçamentário permite que os cidadãos se sintam como agentes de transformação da realidade vivida.

Os diagnósticos e processos de tomada de decisão também podem utilizar outros instrumentos de ciência cidadã, proporcionando uma construção coletiva do conhecimento sobre as ações necessárias para a implementação da justiça climática e seus efeitos.



An aerial night photograph of a densely packed urban neighborhood, likely a favela, with a city skyline visible in the background. The scene is illuminated by a mix of warm yellow and orange lights from buildings and streetlights, and a cool blue light from the sky. The buildings are multi-story and closely packed, with many windows glowing. A prominent feature is a long, narrow staircase or ramp that runs down the center of the neighborhood. The overall atmosphere is one of a vibrant, bustling city at night.

**CAPÍTULO 5**  
INTRODUZIR A JUSTIÇA  
CLIMÁTICA EM AÇÕES  
DE ARRECADAÇÃO,  
ECOEFIÊNCIA E GASTO





## **CARDÁPIO DE AÇÕES IMEDIATAS DE EFEITO TRANSVERSAL**

### **► ICMS Ecológico**

O ICMS Ecológico não é um imposto novo. É uma política que promove a repartição da cota-parte de ICMS devida pelos Estados aos municípios, com base em parâmetros socioambientais. Os critérios mais comumente utilizados são a existência de Unidades de Conservação Ambiental e/ou mananciais de abastecimento no território municipal, a qualidade da educação, o tratamento de resíduos e esgoto, a gestão ambiental, etc.

É muito importante que os municípios identifiquem se há uma política de ICMS Ecológico em vigor no seu Estado e analisem cuidadosamente os critérios para que possam se adequar, com isso, aumentar o recebimento de recursos, ao mesmo tempo em que investem na melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. Se o seu Estado não tem uma política de ICMS Ecológico, vale pensar em uma articulação para criar uma estratégia nesse sentido.

### **► Unidades de Conservação**

As Unidades de Conservação (UC) são espaços com características naturais relevantes, criados por lei visando sua preservação e/ou uso sustentável. Os municípios podem criar Unidades de Conservação, bem como contribuir para a gestão das unidades criadas por outros entes. Com isso, os municípios agem ativamente para a manutenção da sustentabilidade de seu território. As UCs podem ser fontes de arrecadação, caso o Estado tenha uma política de ICMS Ecológico que aloque recursos em função das áreas protegidas existentes no território municipal. É possível ainda o recebimento de compensação ambiental para ser aplicado em Unidades de Conservação. Também podem ser aplicados na implementação de



Unidades de Conservação recursos oriundos de fundos de meio ambiente e de interesses difusos, bem como verbas provenientes de composições celebradas em termos de ajustamento de conduta, termos de acordo em ações civis públicas, transações penais e suspensões condicionais do processo.

## ► Concessões Florestais

A concessão florestal é um direito concedido a uma empresa ou comunidade para usar os recursos florestais de forma sustentável em florestas públicas federais, estaduais e municipais. Os municípios podem receber parte dos recursos arrecadados a título de pagamento por concessões florestais, permitindo que financiem atividades de combate ao desmatamento, à grilagem e aos incêndios florestais, além de gerar benefícios ambientais e sociais. Assim, a existência de florestas públicas no território municipal tem potencial de gerar recursos a partir de concessões florestais, além do ICMS Ecológico e de Compensação Ambiental.

### **O EXEMPLO DE TERRA SANTA (PA)**

Os recursos gerados pela concessão florestal na Floresta Nacional (Flona) de Saracá-Taquera já começaram a transformar a realidade do município de Terra Santa, no Pará. Desde o ano passado, quando se habilitou para o primeiro repasse, a prefeitura do município já recebeu cerca de R\$ 430 mil. O recurso foi aplicado em uma central comunitária de beneficiamento de produtos não madeireiros e na estruturação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Fonte: Imazon

## ► Créditos de Carbono

O crédito de carbono é um certificado emitido pela não emissão de uma tonelada de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) na atmosfera e se caracteriza como importante ferramenta para frear o aquecimento global. Os créditos podem ser gerados a partir de projetos, onde seja demonstrada a redução de emissão e/ou remoção comprovada e adicional de gases de efeito estufa. Podem ensejar créditos de carbono projetos como: reflorestamento, conservação de florestas, redução do desmatamento, uso de biomassa renovável para geração de energia, substituição de combustíveis com alta emissão de GEE por fontes energéticas renováveis, alteração nos sistemas de transporte público etc. Depois de certificados, os

créditos podem ser comercializados em mercados voluntários ou jurisdicionais. Empresas, indivíduos e instituições que desejam compensar suas emissões de carbono pagam vultosos valores por esses créditos. O Brasil é um dos países do mundo com maior potencial de geração de créditos de carbono e os municípios podem ser atores ativos na governança de projetos que gerem créditos.

## ▶ **Cobrança pelo Uso da Água**

A cobrança pelo uso da água é um instrumento de gestão hídrica que objetiva indicar ao usuário o real valor da água reconhecida como um bem, assim como incentivar o uso racional e angariar recursos financeiros para custear os programas e projetos de recuperação de bacias hidrográficas previstos nos planos de recursos hídricos. A cobrança é instituída e os recursos são geridos pelos Comitês de Bacias Hidrográficas, dos quais fazem parte os municípios. Para a obtenção dos recursos, é essencial que sejam instituídos os Comitês de Bacia e a própria cobrança em si. Com isso, os municípios contarão com melhores condições de manutenção dos corpos hídricos presentes em seu território.

## ▶ **Sistema de Logística Reversa**

As ações de logística reversa buscam viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial para seu reaproveitamento produtivo. Várias estratégias podem ser utilizadas para isso, possibilitando ao município reduzir a quantidade de lixo e a pressão sobre os recursos naturais. Para fomentar a logística reversa, instrumentos econômico-ambientais muito utilizados são os sistemas de depósito-reembolso, nos quais se institui uma pequena cobrança sobre embalagens ou garrafas com a respectiva devolução do dinheiro quando o produto for devolvido para reciclagem. Há ainda a possibilidade de realizar esse tipo de fomento sem a cobrança suplementar, mas oferecendo benefícios às pessoas que devolveram o resíduo para reaproveitamento. Municípios também vêm realizando ações de conscientização da população e parcerias com associações de catadores de materiais recicláveis para a destinação e o tratamento adequado dos resíduos, gerando economia nos gastos governamentais com limpeza pública e construção de aterros sanitários.

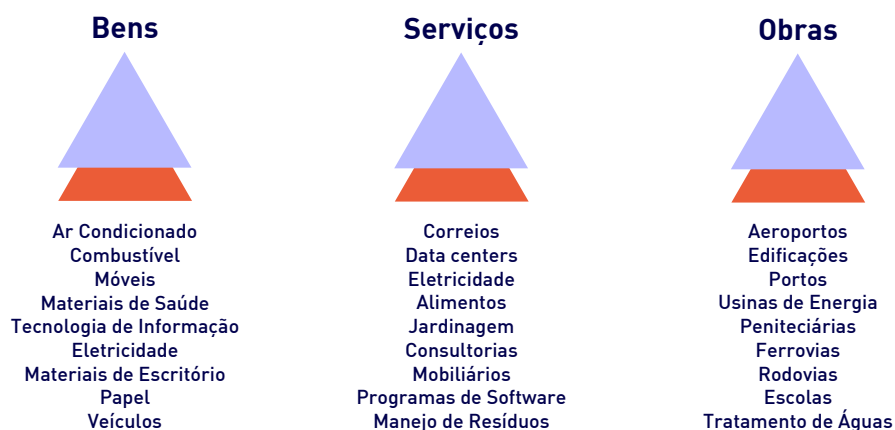
## ► Eficiência Energética

Nos últimos 20 anos, a energia eólica e solar se tornaram fonte de energia mais barata disponível para muitas regiões. O investimento em energias renováveis para prédios e equipamentos públicos ou para serviços de transporte outorgados pelo município, além de contribuir para a eficiência energética, proporciona a descarbonização da economia, somando-se às metas de redução de emissão de gases de efeito estufa. A alteração na matriz energética deve ser complementada por um processo de conscientização dos próprios servidores, a partir de ações de educação que promovam conservação e usos mais racionais da energia, reduzindo despesas.

## ► Compras Públicas Sustentáveis

A inclusão pelos municípios de critérios relacionados à justiça climática nas compras públicas possibilita o alcance de várias finalidades de uma só vez: a sustentabilidade interna (dentro da administração), a sustentabilidade externa (pelo fomento de negócios sustentáveis) e um ciclo virtuoso estimulado pelo exemplo. Além dos benefícios imediatos com a redução dos custos operacionais proporcionados por fatores de ecoeficiência, a implementação de compras sustentáveis influencia positivamente a reputação da administração, contribuindo para a mudança dos padrões de consumo em toda a sociedade. Os critérios para as compras sustentáveis devem incorporar ao planejamento dos processos licitatórios (ou dispensas) todo o ciclo que vai do custo do produto, considerando os custos de logística, custos de manutenção até os custos da destinação final. Devem considerar o atendimento de critérios de justiça climáticas pelos fornecedores e por toda a respectiva cadeia de suprimentos, estabelecendo escalas de pontuações, conforme indicadores de justiça climática.

### ÁREAS DE GASTOS PÚBLICOS MAIS COMUNS PARA A REALIZAÇÃO DE COMPRAS VERDES



Fonte: OCDE (2015)

## ► Transportes Sustentáveis

No Brasil, o transporte individual motorizado e por combustível fóssil é predominante no deslocamento de passageiros, o que causa um impacto direto nas emissões de gases de efeito estufa (GEE) e na qualidade do ar das cidades. A mobilidade urbana inclusiva e de baixas emissões pode ser promovida por meio de várias estratégias, desde a difusão de campanhas de incentivo (ex. uso de transporte público, bicicletas ou caronas), passando pela estruturação de ciclovias até a implementação de transportes municipais movidos à eletricidade. A justiça climática requer a implementação de políticas públicas que promovam o uso de transportes ativos, como caminhar e andar de bicicleta, e o fortalecimento do transporte coletivo para ampliar acesso das pessoas às oportunidades que as cidades oferecem de maneira justa e segura.

## ► Edificações Ecoeficientes

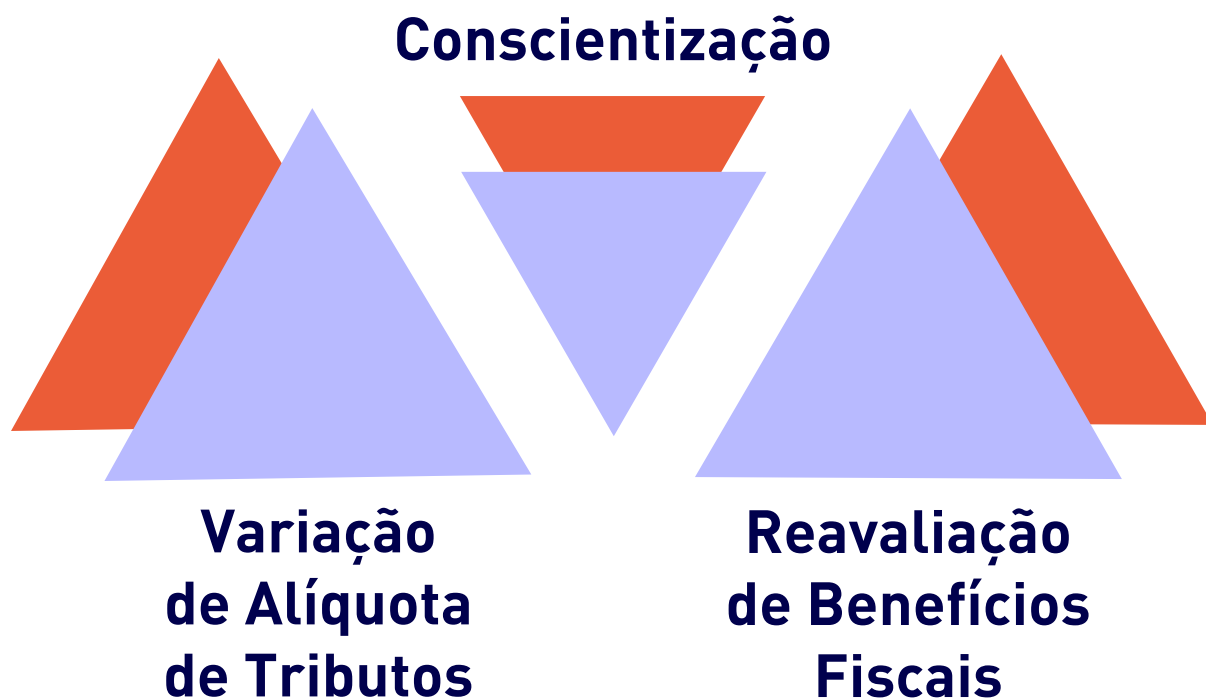
Medidas de ecoeficiência nos prédios e equipamentos públicos ocasionam redução dos custos de operação e manutenção, liberando recursos para gastos em outras atividades. Difusão de jardins e áreas verdes nas calçadas e entorno dos edifícios, reciclagem e coleta seletiva dentro dos prédios da administração, sistemas de reutilização da água da chuva, implantação de sistemas de autogeração de energia renovável, dentre vários outros exemplos podem servir para diminuir os custos da administração, ao mesmo tempo em que engajam os servidores em práticas inovadoras e ambientalmente sustentáveis.

## REESTRUTURAÇÃO TRIBUTÁRIA SUSTENTÁVEL

O princípio de uma reforma fiscal verde é o significativo basculamento da carga tributária em geral, fazendo-a recair sobre elementos prejudiciais ao meio ambiente. Ela pode estabelecer tratamento diferenciado para setores econômicos menos poluentes e novos incentivos fiscais à reciclagem e à adaptação às mudanças climáticas, por exemplo.

O município pode realizar uma reforma dessa natureza, direcionando-a à justiça climática, fazendo uma reestruturação simplificada de seu sistema tributário, baseando-se em três pilares:





Vejamos no exemplo abaixo, como implementar esses pilares na incidência de ISS dentro do município:

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <p><b>Variação de Alíquota de Tributos, conforme o impacto ambiental</b></p>  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reduzir alíquotas de serviços que empregam técnicas favoráveis à justiça climática;</li> <li>- Aumentar as alíquotas de serviços prejudiciais à justiça climática.</li> </ul>             |
| <p><b>Reavaliação de Benefícios Fiscais, conforme o impacto ambiental</b></p> |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceder mais benefícios a serviços que empregam técnicas favoráveis à justiça climática;</li> <li>- Suprimir benefícios fiscais de serviços prejudiciais à justiça climática.</li> </ul> |
| <p><b>Conscientização</b></p>   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fazer campanhas explicando a variação tributária, em razão do impacto socioambiental do serviço, fomentando a mudança de percepção da população sobre o papel da tributação.</li> </ul>   |

## 0 Exemplo do IPTU Verde

O município pode se utilizar da variação de alíquotas ou da isenção de IPTU para estimular práticas em prol do meio ambiente e/ou do bem-estar social como por exemplo: manter áreas de cobertura vegetal, cultivar árvores nas calçadas ou em sua própria residência, praticar atividade hortifrutigranjeira, utilizar tecnologias sustentáveis, assim como realizar a adoção de áreas públicas verdes.

Muitos municípios brasileiros utilizam o IPTU Verde com bastante sucesso e concedem desconto nas alíquotas que vão de 10% a 100%. Vejamos alguns exemplos:

### ▶ IPTU Verde para Incentivo a Tecnologias Sustentáveis

Há uma grande variedade de tecnologias sustentáveis que podem ser fomentadas através da concessão de redução ou isenção de IPTU, dentre elas, se destacam nos municípios brasileiros: a) coleta seletiva de lixo e sua destinação adequada; b) sistema de captação e reuso de água; c) sistema de aquecimento solar; d) material sustentável de construção; e) energia passiva; f) telhado verde; e g) certificação verde. Estes critérios são usados de norte a sul do país, em municípios como Manaus (AM), Salvador (BA), Ipatinga (MG), Seropédica (RJ), Maringá (PR), Goiânia (GO), dentre outros.

### ▶ IPTU Verde para Fomento a Cobertura Vegetal

Municípios como Campos do Jordão (SP) e Belém (PA) preveem redução de IPTU para imóveis que abrigam áreas florestadas e ecossistemas naturais, com o intuito de proteger a biodiversidade natural da região; municípios como Tietê (SP) e Americana (SP) concedem descontos para imóveis com áreas arborizadas com diâmetros de caule espessos, a fim de manter áreas verdes de grande extensão para fins de conservação. No município de Colatina (ES), o desconto de IPTU serve para incentivar a manutenção de área florestada em declives para prevenir desabamentos em áreas de risco para os habitantes da região.

### ▶ IPTU Verde para Incentivo à Arborização de Calçadas

Este critério se aplica tanto para grandes quanto para pequenos imóveis, que usam o quintal ou o espaço na testada para plantio de uma ou duas árvores com propósito de manter espécies raras, arborizar a cidade, minimizar o calor, garantir a acessibilidade para caminhadas a pé, assim como garantir o embelezamento das cidades. Municípios como Feira de Santana (BA) e Vila Velha (ES) utilizam este incentivo.

### ▶ IPTU Verde para Incentivo à Atividade Hortifrutigranjeira

Alguns municípios concedem isenção de IPTU para imóveis que mantêm atividade produtora hortifrutigranjeira, sejam elas voltadas para fins individuais ou comunitários, como identificadas nos municípios de Barretos (SP) e São Vicente (SP).

### ▶ IPTU Verde para Incentivo à Adoção de Áreas Verdes

Muitos municípios brasileiros desenvolvem projetos que incentivam a participação de empresas, associações de moradores e cidadãos no processo de manutenção e conservação de praças, parques, lagos, jardins, canteiros, árvores, monumentos e chafarizes, com a contrapartida de divulgar a marca do adotante associada a projetos de marketing. Em 2017, o município de Betim (MG) propôs à população a concessão de desconto de até 20% no valor devido de IPTU.

### ▶ IPTU Verde para Incentivo à Famílias de Baixa Renda

Alguns municípios como Caraguatatuba (SP) e Vitória (ES) concedem redução de IPTU para imóveis cuja renda familiar gira em torno de 3 a 5 salários-mínimos, respectivamente.

# ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

A fim de financiar as medidas de justiça climática, o município pode se aproveitar do fluxo de recursos que apoiam a transição para a economia de baixo carbono e implementação de direitos humanos. Para isso, porém, é essencial identificar as ações que pretendem ser adotadas pelo município para, a partir de então, decidir como serão financiadas. Também é necessária a construção de projetos para apresentação às entidades de fomento, com a identificação das estratégias de governança que serão utilizadas para os recursos recebidos.

Vários fundos públicos e privados podem ser utilizados como fontes de financiamento, como é o caso do Fundo Amazônia, Fundo Clima, Fundo Nacional de Meio Ambiente, dentre vários outros. Também é possível a obtenção de recursos através da emissão de títulos públicos ou obtenção de empréstimos específicos para finalidades ambientais. Vejamos alguns detalhes no esquema abaixo:

Instrumentos	Características	Fundos que oferecem o instrumento
Recursos não reembolsáveis (incluindo doações, assistência ao desenvolvimento e fundos da cooperação)	Disponibilizados por fundos internacionais multilaterais e bilaterais, e nacionais, de financiamento público e privado. Contrapartidas podem ser aplicadas nesses casos (RODRIGUES, 2012)	GEF, Fundo Especial para a Mudança do Clima (SCCF), Fundo Amazônia e Fundo Clima
Recursos reembolsáveis (como empréstimos condicionais, empréstimos combinados, empréstimos convertíveis, empréstimos de desconto de impacto, empréstimos de compartilhamento de receitas e dívidas)	Constituem instrumentos financeiros, como empréstimos, linhas de crédito, financiamento estruturado e dívidas. A instituição de crédito empresta o dinheiro com condições especiais para sua devolução	GCF e Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)

## MECANISMOS PARA O FINANCIAMENTO CLIMÁTICO MUNICIPAL PODEM SER ACESSADOS EM:

ETOS-WWF. [Financiamento climático para adaptação no Brasil: mapeamento de fundos nacionais e internacionais](#), 2017.

FELICITY-GIZ. [Guia para Financiamento Climático de Cidades no Brasil](#), 2022.



An aerial night photograph of a densely populated hillside neighborhood, likely in a city like São Paulo. The houses are packed closely together, with many windows glowing with light. In the background, a city skyline is visible against a dark sky, with several tall buildings illuminated. The entire image has a warm, orange-red color cast. The text is centered in the middle of the image.

**APÊNDICE**  
**RECEITAS PARA A**  
**AÇÃO MUNICIPAL**





Os municípios dependem de recursos para ofertar serviços públicos com qualidade. Esse dinheiro vem das receitas públicas, compostas por diferentes fontes. Parte delas são oriundas de receita própria, ou seja, de riqueza gerada no próprio território municipal, principalmente por meio da cobrança de tributos dos contribuintes. Os recursos também podem vir através de receitas que são repassadas ao município por outros entes governamentais, chamadas de receitas transferidas.

Vamos explicitar sucintamente as principais receitas próprias e transferidas que tem o gestor local à sua disposição e oferecer dicas sobre como incrementá-las para avançar na construção de justiça climática.

## **RECEITAS ARRECADADAS PELOS MUNICÍPIOS**

O município pode arrecadar os tributos que são de sua competência (receitas próprias) e também alguns tributos criados pela União. Essa receita fica disponível para ser usada, de acordo com o que for estabelecido no orçamento e, na maior parte das vezes, cabe à própria prefeitura criar estratégias para aumentar sua arrecadação.

Vamos compreender as principais receitas tributárias arrecadadas pelas prefeituras:

### **Impostos instituídos por Lei Municipal**

Alguns impostos podem ser instituídos por uma lei criada pelo próprio município, desde que respeitadas as regras gerais previstas na Constituição e em lei complementar.

O uso da receita obtida com os impostos não é vinculado, respeitadas as exceções constitucionais. Ou seja, o município pode definir onde aplicará os recursos, conforme suas necessidades. Isso quer dizer que tanto a cobrança dos impostos, quanto o uso do dinheiro arrecadado com eles pode ser ajustado para atender as necessidades da justiça climática.

## **IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS**

- A prefeitura pode cobrar o Imposto sobre Serviços sobre os prestadores de serviço no território municipal;
- Para fomentar a arrecadação de ISS, é importante que o município mantenha um cadastro atualizado dos prestadores de serviço que atuam na localidade e promova o empreendedorismo, fazendo com que os prestadores de serviço saiam da informalidade;
- O investimento em estratégias para a redução do trabalho informal proporciona aos prestadores de serviço acesso aos benefícios do sistema de seguridade social e, ao mesmo tempo, garante um aumento da arrecadação para o ente municipal.

## **IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA**

- É um imposto sobre os imóveis localizados em áreas urbanas no território do município;
- O IPTU é cobrado, conforme o valor venal de cada imóvel. Para isso, é importante que o município defina em lei a sua área urbana e estabeleça uma “planta” contendo os imóveis localizados em tal área, suas características e valores;
- O investimento na criação ou atualização da planta de valores pode implicar em aumento significativo da arrecadação municipal;
- O IPTU pode ser utilizado para contribuir com a implementação do Plano Diretor do município e estimular o atendimento à função social dos imóveis, evitando a existência de imóveis subutilizados ou ociosos. Para isso, o município pode prever na lei instituidora do IPTU um incremento no valor cobrado, que vai aumentando com o tempo, caso, após notificado, o proprietário não dê ao imóvel uma função compatível com o interesse social.

## **IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS INTER VIVOS**

- Esse imposto incide sobre a venda de imóveis no território do município;
- Para aumentar a arrecadação, o município pode incentivar seus moradores a regularizarem seus imóveis em cartório e estabelecer parcerias com esses estabelecimentos.

## Contribuições instituídas por Lei Municipal

As contribuições são um outro tipo de tributo previsto na Constituição. Algumas delas podem ser instituídas por uma lei criada pelo próprio município. Diferentemente dos impostos, as receitas obtidas com as contribuições devem ser utilizadas para finalidades específicas.

As contribuições de competência municipal são instrumentos úteis para a implementação da justiça climática, pois financiam estratégias relacionadas à sustentabilidade urbana. Vejamos:

### ▶ **CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA**

- Esta contribuição pode ser cobrada na conta de energia dos contribuintes e o dinheiro arrecadado serve para a manutenção da iluminação pública, incluindo seus custos operacionais e também sua modernização;
- A COSIP pode servir para fomentar o uso de energias renováveis e a economia energética, sendo excelente instrumento para a justiça climática.

### ▶ **CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA**

- Essa contribuição pode ser cobrada sempre que uma obra municipal valorizar os imóveis dos habitantes;
- A contribuição de melhoria deveria ser cobrada com mais frequência para implementar a justiça climática, já que cria condições para que aqueles que se beneficiam das obras públicas contribuam com seu valor;
- Construções de praças, parques, arborização e embelezamento das cidades podem ser financiados com contribuições de melhoria.

## Impostos instituídos por Lei Federal

Alguns impostos são instituídos por lei federal, mas sua receita pode ser gerenciada e utilizada pelo município.

Embora o município não possa interferir na forma de incidência desses tributos, é importante que a prefeitura faça esforço para a sua arrecadação, aumentando os recursos disponíveis.



## ▶ **IMPOSTO TERRITORIAL RURAL**

- Este imposto é cobrado dos proprietários e possuidores de títulos de imóveis rurais;
- É característico do ITR a extrafiscalidade ao desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, na medida em que a sua cobrança varia de acordo com o tamanho da propriedade e seu grau de utilização. Assim, as propriedades menos produtivas são tributadas de maneira mais gravosa. Por outro lado, quanto maior a utilização da terra (atividades de agricultura e de pecuária), menor o imposto.
- Se o município fiscalizar e cobrar o ITR, a receita do tributo será de 100% da municipalidade, segundo o artigo 153, §4º, inciso III, da CRFB/88. Para isso, o município deverá realizar convênio com a Receita Federal do Brasil (RFB), além de lei autorizadora.

## ▶ **IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE**

- Essa parcela representa o Imposto de Renda incidente sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, pela administração direta municipal;
- Sempre que o município remunera alguém, o Imposto de Renda que essa pessoa deveria recolher fica com o próprio município;
- É importante que a prefeitura faça a correta retenção na fonte para manter um bom nível de arrecadação.

## **Taxas**

As taxas são tributos que podem ser criados pelos municípios em razão do exercício do poder de polícia (ex. fiscalização de uma atividade, licenciamento, etc.) ou prestação de serviços públicos específicos e divisíveis.

Existem muitos exemplos de taxas utilizadas para fins ambientais, porém, as prefeituras devem ser cuidadosas ao criar os critérios de incidência para não fugir ao regramento constitucional e criar estruturas de arrecadação menos custosas.

## ▶ **TAXAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**

Muitos municípios brasileiros, especialmente quando impactados pela pressão do turismo, instituem taxas de proteção ambiental. Essas taxas são cobradas quando os turistas acessam a área. Trata-se de um instrumento que aumenta a obtenção de recursos para aplicar na sustentabilidade da região. Encontramos exemplos nesse sentido nos municípios de Ilhabela, Bombinhas, Governador Celso Ramos, entre outros.

# RECEITAS TRANSFERIDAS AOS MUNICÍPIOS

Existem várias receitas que não são instituídas nem arrecadadas diretamente pelos municípios, mas chegam a eles por meio de transferências intergovernamentais. Nesses casos, é importante que as prefeituras estejam cientes dos critérios e requisitos para o recebimento dessas transferências, de modo a empreender esforços para aumentar o recebimento de valores.

Vamos compreender as principais transferências:

## Transferências em razão de exploração de recursos naturais

Os recursos destas transferências vêm da cobrança, pela União, de royalties ou outras incidências patrimoniais, em razão da exploração, por terceiros, de recursos naturais.

Em geral, os municípios afetados por essa exploração recebem parcela das receitas. É importante ficar atento às leis que regulam essas transferências e à sua correta interpretação, pois há várias discussões judiciais a esse respeito.

### ▶ **CFEM**

- É uma compensação financeira devida pelas concessionárias como contraprestação pelo uso econômico dos recursos minerais em seus territórios;
- União repassa ao município produtor 60% do total arrecadado;
- Já os municípios não produtores, quando afetados pela atividade de mineração, têm direito a 15% do montante recebido pela União.

### ▶ **CFURH**

- Contribuição paga pelas usinas hidrelétricas pela exploração de recursos hídricos para a geração de energia elétrica.
- 65% do valor arrecadado é transferido a municípios onde se localizam os reservatórios das usinas hidrelétricas.

### ▶ **ROYALTIES DE PETRÓLEO**

- A União cobra royalties das concessionárias que exploram o petróleo e o gás natural, de acordo com a quantidade da produção;
- 30% do valor arrecadado pertence aos municípios produtores e 7,5% é dividido entre todos os Estados e Municípios da federação.

## ▶ **TRANSFERÊNCIA EXCEPCIONAL DE ROYALTIES DE PETRÓLEO**

No dia 11 de maio de 2022, foi publicada a lei nº 14.337/2022, que transfere aos Estados, Distrito Federal e Municípios um crédito especial de R\$ 7,6 bilhões referente aos valores excedentes arrecadados pela União em leilões de petróleo promovidos pela Petrobras.

## **Transferências de Fundos Constitucionais**

### ▶ **FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)**

- É um fundo destinado a reduzir a desigualdade entre os municípios. Os valores repassados pela União variam, de acordo com o coeficiente atribuído em lei a cada prefeitura.

### ▶ **FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)**

- É um fundo, cujo objetivo é redistribuir os recursos para reduzir as desigualdades educacionais no Brasil;
- A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica, calculado pelo censo escolar, conforme o número de matrículas nas escolas públicas.

## **Transferências da receita de cobranças estaduais e federais**

### ▶ **IPVA**

- É um imposto sobre a propriedade de veículos automotores cobrado pelos Estados;
- 50% do valor arrecadado pelos Estados é repassado aos municípios proporcionalmente aos veículos automotores licenciados em seus territórios;
- Os municípios podem discutir com o Estado sobre a estruturação de um IPVA que fomente o uso racional e sustentável dos veículos automotores.

### ▶ **IPI**

- A União deverá repassar 10% do montante arrecadado aos Estados e ao Distrito Federal;
- Deste montante, 25% devem ser transferidos aos municípios dentro de cada Estado.



## ▶ **ICMS**

- 25% do montante desse imposto, arrecadado pelos Estados sobre a circulação de mercadorias, é distribuído aos municípios;
- Dos montantes devidos aos Estados a título de compensação pela desoneração de exportações também são repassados 25% aos municípios;
- A distribuição é feita da seguinte forma: a) 65% na proporção do valor adicionado nas operações realizadas nos territórios dos respectivos municípios; b) até 35%, de acordo com a lei estadual, observada a distribuição de 10 pontos percentuais baseados em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade;
- Os Estados usam esse repasse para instituir políticas de ICMS Ecológico ou ICMS Socioambiental, devendo os municípios atentar para os critérios, visando a implementação da justiça climática e incremento dos repasses.

## ▶ **IOF-OURO**

- Imposto de competências da União incidente sobre o ouro enquanto ativo financeiro ou instrumento cambial;
- 70% do valor arrecadado é repassado ao município onde se origina a operação.

## ▶ **CIDE-COMBUSTÍVEIS**

- Embora seja de competência originária da União, 29% do valor arrecadado é destinado aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Deste montante, 25% é destinado aos municípios para serem aplicados em financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

## ▶ **IMPOSIÇÕES SOBRE TERRENOS DE MARINHA**

- As áreas localizadas a trinta e três metros contados da linha da preamar médio de 1831 são consideradas Terrenos de Marinha;
- A União pode fazer tres tipos de cobranças sobre essas áreas: laudêmio, foro e taxa de ocupação;
- A União deve repassar 20% deste montante arrecadado aos municípios, onde estão localizados os imóveis que originaram a cobrança;
- É importante que o município colabore com a União no cadastro e regularização desses bens para aumentar a arrecadação.

## Transferências Voluntárias e Especiais

As transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pelo Estado ou União aos Municípios, em decorrência da celebração de convênios ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum.

As transferências especiais são recursos do orçamento da União Federal enviadas ao município por propostas de parlamentares, os quais podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos por meio de emenda ao projeto de lei orçamentária, com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam.

Para saber quanto seu município recebe de transferências, consulte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>

## VOCÊ ARRECADADA TUDO QUE PODE?

Agora que você já conhece as principais receitas que pode obter, cabe direcionar esforços para assegurar que todas cheguem aos cofres municipais. Para isso, é possível lançar mão de algumas estratégias. Listamos alguns exemplos a seguir:

### VOCÊ TEM CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL? ESTÁ ATUALIZADO?

- ▶ Instituir, cobrar e arrecadar todos os tributos de competência municipal;
- ▶ Atualizar a legislação tributária municipal, contemplando a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional, a LC 123/2006, a LC 116/03, com as leis e os regulamentos necessários para uma eficiente cobrança dos tributos de competência municipal;
- ▶ Fazer constar na legislação tributária as obrigações acessórias para os contribuintes, como a entrega de declarações, cópia de notas fiscais, apresentação de documentos fiscais para vistoria, dentre outras;
- ▶ Efetuar lançamento da cobrança dos impostos, taxas e contribuição de melhoria;
- ▶ Selecionar os maiores contribuintes para efetuar ações específicas de cobrança e controle;
- ▶ Instituir e cobrar ativamente a dívida ativa municipal.

## **COBRE QUEM LHE DEVE!!**

Os mecanismos de cobranças extrajudiciais têm se mostrado mais efetivos se comparados ao ajuizamento das ações de execução fiscal.

- Inserir o nome do devedor por dívida ativa não paga em cadastros de órgãos de proteção ao crédito;
- Protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa feito em cartório; conciliação extrajudicial;
- Facilitação do pagamento, mediante o fornecimento ao contribuinte de boleto bancário ou da guia de arrecadação já preenchida;
- Parcelamento incentivado de créditos;
- Inclusão do nome do devedor no cadastro municipal informativo de crédito não quitado (CADIN);
- Condicionar as contratações com o poder público ao pagamento ou parcelamento do crédito tributário.

## **VOCÊ INVESTE NA MELHORIA DA SUA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA?**

- ▶ Investir no aprimoramento da estrutura física da Administração Tributária;
- ▶ Qualificar e treinar os servidores que atuam na área fiscal;
- ▶ Investir em Sistema de Inteligência Fiscal que reúnam todas as informações necessárias para a melhoria nos processos de arrecadação fiscal e que auxilie a gestão municipal a obter aumentos de receitas e a realizar o combate à sonegação fiscal;
- ▶ Implantar ou atualizar o cadastro multifinalitário com os dados Imobiliários, visando incrementar a arrecadação do IPTU;
- ▶ Implantar ou atualizar o Cadastro Técnico Municipal, com os dados Econômicos ou Mobiliários;

## **CADASTRO DE CONTRIBUINTES É UMA PEÇA-CHAVE**

Manter atualizado o cadastro de contribuintes é uma forma de ampliar a arrecadação municipal sem aumentar a carga tributária que incide sobre imóveis e empresas. Isso faz toda diferença na hora de constituir o crédito tributário e realizar as cobranças.

Em geral, os municípios possuem um cadastro mobiliário, onde constam as atividades econômicas exercidas na sua jurisdição; e outro imobiliário, que registra os imóveis urbanos locais. Nesse cenário, a atualização cadastral facilita a cobrança do IPTU e das dívidas ativas.

Para otimizar esses dois cadastros, a gestão municipal pode:

**a) atualizar defasagens cadastrais e cruzá-las com outras bases de dados, mediante o acesso aos dados da Receita Federal, considerando que ela possui um software de big data fiscal que reúne diversas bases públicas de informações, além do cadastro do governo federal;**

**b) utilizar o sistema de georreferenciamento capaz formar e agrupar mapas do sistema viário, do zoneamento urbano, da Planta Genérica de Valores (PGV), dentre outros.**

**c) implementar programas de autodeclaração cadastral, por meio de campanhas para atualização de informações pessoais, empresariais e imobiliárias dos contribuintes, estimulados, por exemplo, com descontos percentuais no pagamento do respectivo imposto no ano seguinte.**

Para compor o cadastro municipal, é importante que se tenha, além das informações básicas (nome, CPF, endereço, número de telefone), informações sobre pessoas em vulnerabilidade social, histórico médico e de utilização de serviços de saúde, matrícula escolar e composição familiar, imóveis cadastrados no nome do cidadão, dívida ativa existente no nome do cidadão.

Além disso, o uso dessas informações concede bases para a elaboração de políticas públicas a médio e a longo prazo, de modo a subsidiar as decisões da gestão municipal para que gerem um melhor uso dos recursos públicos.



## **VOCÊ FISCALIZA AS TRANSFERÊNCIAS QUE RECEBE? USA ESTRATÉGIAS PARA AUMENTAR AS TRANSFERÊNCIAS?**

- ▶ Organizar e estruturar, dentro do seu organograma, uma área específica de captação de recursos;
- ▶ Ter uma equipe adequada e treinada para administrar convênio ou contrato de repasse com a União ou Estado. Se o quadro técnico não estiver preparado, haverá dificuldade na celebração e grande possibilidade de problemas na execução e prestação de contas do recurso recebido;
- ▶ Pesquisar nos portais da União ou Estado os editais abertos para possíveis celebração de convênio e contrato de repasse, como por exemplo o Portal de Convênios – SICONV – no link: <https://plataformamaisbrasil.org/>
- ▶ Pesquisar no Orçamento Geral da União, se há previsão orçamentária para transferir recursos aos municípios.
- ▶ Acompanhar nos sítios oficiais da União e Estado correspondente o valor de cada transferência;

**Saiba mais:**

**VIGNOLI, Francisco. Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal: Lei de Responsabilidade Fiscal – Simples. São Paulo, EAESP/FGV, 2001.**

## Co-realização



## Conselho Consultivo do GPúblicas



## Apoio

