

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO**

**O ICMS ECOLÓGICO COMO FERRAMENTA DE INCENTIVO AO  
DESENVOLVIMENTO DAS AGENDAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS**

**GUILHERME MALVAR DA COSTA**

**Rio de Janeiro**

**2019 / 2**

**GUILHERME MALVAR DA COSTA**

**O ICMS ECOLÓGICO COMO FERRAMENTA DE INCENTIVO AO  
DESENVOLVIMENTO DAS AGENDAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Daniel Braga Lourenço.**

**Rio de Janeiro**

**2019 / 2**

## CIP - Catalogação na Publicação

Cc838i Costa, Guilherme Malvar da  
O ICMS Ecológico como ferramenta de incentivo ao desenvolvimento das agendas ambientais municipais / Guilherme Malvar da Costa. -- Rio de Janeiro, 2019. 37 f.

Orientador: Daniel Braga Lourenço.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. ICMS Ecológico. 2. meio ambiente. 3. federalismo. 4. políticas públicas. I. Lourenço, Daniel Braga, orient. II. Título.

**GUILHERME MALVAR DA COSTA**

**O ICMS ECOLÓGICO COMO FERRAMENTA DE INCENTIVO AO  
DESENVOLVIMENTO DAS AGENDAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Daniel Braga Lourenço**.

Data da Aprovação: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Orientador

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

**Rio de Janeiro**

**2019 / 2**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Prof. Dr. Daniel Braga Lourenço pelo estímulo e pela oportunidade de trabalhar sob sua orientação.

Aos companheiros de trabalho do IBAM, Helio Beiroz, Marcus Alonso, João da Matta, Jean Sasson, por toda troca e aprendizado ao longo dos anos de convívio nos desafios do Programa de Qualificação da Gestão Ambiental dos Municípios Amazônicos.

A minha família amada, pelo apoio incondicional sob qualquer alegria ou atribulação.

Aos meus amigos de morada Daniel Tavares, Gustavo Mattos, Henrique Seixas, Marcos Bouças, pela riqueza da experiência de compartilhar as belezas e dores da convivência diária.

Às amizades que fiz na FND, certo da contribuição de cada pensamento partilhado no desafio de vivenciar o Direito.

### **Retrato do artista quando coisa**

A maior riqueza  
do homem  
é sua incompletude.  
Nesse ponto  
sou abastado.  
Palavras que me aceitam  
como sou  
– eu não aceito.  
Não agüento ser apenas  
um sujeito que abre  
portas, que puxa  
válvulas, que olha o  
relógio, que compra pão  
às 6 da tarde, que vai  
lá fora, que aponta lápis,  
que vê a uva etc. etc.  
Perdoai. Mas eu  
Preciso ser Outros.  
Eu penso  
Renovar o homem  
Usando borboletas.

*(Manoel de Barros)*

## RESUMO

No presente trabalho foi realizada uma análise do ICMS Ecológico à luz de seu propósito fundamental de conservação ambiental. Como objetivo principal, buscou-se o exame do ICMS Ecológico enquanto instrumento econômico de gestão pública ambiental. Como objetivos específicos, buscou-se (i) analisar os principais aspectos do ICMS Ecológico, incluindo-se a mecânica por meio da qual este serve de incremento às receitas municipais; e (ii) elencar as principais contribuições, bem como as principais limitações, do ICMS Ecológico para o desenvolvimento socioambiental dos municípios. O estudo demonstrou como o ICMS Ecológico pode contribuir para a conservação ambiental através do repasse de recursos financeiros dos estados-membros para os municípios, por meio do fortalecimento da autonomia local e podendo servir de ferramenta para mudança da racionalidade da gestão pública no país.

**Palavras-chave:** ICMS Ecológico; meio ambiente; federalismo; políticas públicas.

## **ABSTRACT**

In this study an analysis of the Ecological ICMS was performed, taking into account its fundamental purpose of environmental conservation. The main objective was to examine the Ecological ICMS as an economic instrument of public environmental management. Its specific objectives were (i) to analyze the main aspects of Ecological ICMS, including the mechanism whereby it serves to increase municipal revenues; and (ii) to list the main contributions, as well as the main limitations, of the Ecological ICMS for the socioenvironmental development of the municipalities. The study showed how the Ecological ICMS can contribute to environmental conservation by allowing transfers of financial resources from states to municipalities, thus strengthening local municipal autonomy, such as how it can operate as an implement for changing the rationality of public management in the country.

**Key-words:** Ecological ICMS; environment; federalism; public policy.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

ICMS ECOLÓGICO – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, em sua porção de repartição fundamentada em critérios socioambientais

ONU – Organização das Nações Unidas

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981

RE – Recurso Extraordinário

## LISTA DE TABELAS E FIGURAS

<b>Tabela 1</b> .....	23
<b>Tabela 2</b> .....	26
<b>Tabela 3</b> .....	27
<b>Tabela 4</b> .....	27
<b>Tabela 5</b> .....	28
<b>Tabela 6</b> .....	28
<b>Figura 1</b> .....	30

## SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO. MEIO AMBIENTE E DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZAS.....</b>	<b>11</b>
<b>II. FEDERALISMO E COOPERAÇÃO PARA A TUTELA AMBIENTAL.....</b>	<b>15</b>
<b>III. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO EFETIVAÇÃO DO PODER-DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE PROVER DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>17</b>
<b>IV. O ICMS ECOLÓGICO.....</b>	<b>21</b>
<b>V. CONCLUSÃO.....</b>	<b>34</b>
<b>VI. REFERÊNCIAS BIBIOGRÁFICAS.....</b>	<b>36</b>

## I. INTRODUÇÃO. MEIO AMBIENTE E DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZAS

O século XXI imprime, assombroso, algumas das facetas mais peculiares do desenvolvimento humano. Inovações tecnológicas sem precedentes ensejam cada vez mais velozes e intensas transformações – nas relações humanas e, não menos evidentes, naquelas entre humanos e demais espécies biológicas. Como consequência, a humanidade experimenta novíssimas facilidades e encantamentos, mas também assiste, atônita, à potencialização das imensas contradições oriundas desse processo.

A exploração intensificada de recursos naturais para ampliação do processo produtivo, quando não engajada ao compromisso de efetivamente identificar e frear os impactos que gera e de redistribuir riquezas com equidade, provoca mais e mais pressões sobre espaços naturais e populações humanas vulneráveis, originando ou aprofundando conflitos socioambientais em escalas inquietantes.

Em paralelo, as novas tecnologias – que supostamente deveriam servir para promover um melhor usufruto dos recursos, sobretudo do *tempo* – acabam tornando os cidadãos reféns do ritmo e da intensidade dos dias atuais, dedicados agora a resolver um sem fim de problemas (muitos dos quais, até há pouco, sequer existiam, ou cuja solução era perseguida em cadências bem menos descomedidas).

Se das contradições eclodem novos conflitos, estes carregam consigo seus próprios desafios e urgências. É neste contexto que, no plano internacional, desde as últimas décadas é possível se identificar uma crescente expansão do fenômeno denominado *greening* (ou “esverdeamento”), que trata do desenvolvimento de estratégias e técnicas capazes de vincular importantes temáticas ambientais aos sistemas regionais de direitos humanos.

Desde a origem do processo de formulação da sistemática dos direitos fundamentais, contextualizado sobretudo a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, foi-se tornando cada vez mais nítido que “a dignidade humana estava não só ameaçada pela possibilidade de guerras apocalípticas, mas também pela deterioração que o próprio homem vinha impondo ao meio ambiente” .

Atualmente, a proteção ambiental no âmbito internacional encontra-se garantida especialmente nos princípios positivados na Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano de (ONU, 1972) e na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro (ONU, 1992).

Como exemplo o *Princípio 1* da Declaração sobre o Ambiente Humano dispõe que

O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, em um ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem estar, e tem solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações.

Por sua vez, Mazuoli & Teixeira (2013) anotam que a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro

“[...] reafirmou os princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos vinculando-os à proteção ambiental e produziu a Convenção sobre Mudança do Clima, a Convenção sobre Biodiversidade, a Declaração de Princípios sobre Florestas, a adoção da *Agenda 21* – um plano de ação voltado para adoção do desenvolvimento sustentável em todos os países – e a estruturação de uma “nova engenharia” [...] na proteção internacional do meio ambiente”.

A importação e acomodação de tais mecanismos ao sistema constitucional brasileiro expressa o que se pode considerar uma atualização do conceito de *mínimo existencial*, traçado por Ricardo Lobo Torres em seu clássico texto “Mínimo Existencial e Direitos Fundamentais” (Torres, 1989). Para o autor,

Há um direito às *condições mínimas de existência humana digna* que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas.

O mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. Deve-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal e da livre iniciativa, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão.

Carece o mínimo existencial de conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originariamente não-fundamental (direito à saúde, à alimentação etc.), considerado em sua dimensão essencial e inalienável. Não é mensurável, por envolver mais os aspectos de qualidade que de quantidade, o que torna difícil estremá-lo, em sua região periférica, do *máximo de utilidade* [...], que é princípio ligado à ideia de justiça e de redistribuição da riqueza social. Certamente esse mínimo existencial, “se o quisermos determinar precisamente, é uma incógnita muito variável”.

Explica-se, neste ponto, em que consiste a necessária atualização do conceito de *mínimo existencial* formulado por Torres. Expressando ainda o mesmo fundamento principiológico

proposto pelo autor, qual seja, o da efetivação de direitos fundamentais como imperativo à garantia da digna sobrevivência humana, não se pode hoje compreender a existência humana de maneira apartada da dimensão ambiental. É neste sentido que aqui se acrescenta: também de garantir a sobrevivência das demais espécies carece a tutela do *mínimo existencial* – pois, num limite ecológico-funcional, também delas depende o destino da humanidade.

Assim, partindo-se da premissa de que todo desequilíbrio ambiental, de forma mais ou menos evidente, pode ser compreendido como expressão de conflitos ecológico-distributivos (ALIER, 2007), mais apropriada se apresenta a fusão de ambos os conceitos, passando portanto a ser terminologicamente tratados nesta esfera de racionalidade: *conflitos socioambientais*. Desta feita, a noção de *mínimo existencial* pode ser extrapolada de maneira que a ela seja incorporada dimensão ambiental (e todos os desafios que a esta são inerentes).

Encurtam-se as distâncias, alargam-se as horas, e a equação parece não fechar: não cabe nos dias – muito menos no planeta – tudo o que impele a vida contemporânea. Tantas inovações, portanto, impõem profundas renovações na forma de se pensar e operacionalizar o espaço geográfico, atualizando-se a racionalidade produtiva e distributiva de riquezas a partir da incorporação responsável de valores socioambientais. Seguramente, estes são elementos fundamentais à otimização dos mecanismos de planejamento e gestão política que o atual século demanda.

Urgente, pois, a compatibilização entre as vertentes econômica e socioambiental no seio de qualquer projeto de desenvolvimento adequado às preocupações que se erguem neste século. Nas palavras de Antunes (2013),

O desenvolvimento brasileiro, como regra, sempre se fez com pouco respeito ao ambiente, pois calcado na exploração intensiva de produtos primários com vistas ao mercado externo, sem qualquer preocupação mais profunda quanto à sua conservação. A partir da década de 80 do século XX, sobretudo após a edição da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, começou a se formar uma nova maneira de pensar as relações entre a atividade econômica e o meio ambiente. Isso se deu, principalmente, com a introdução do conceito de sustentabilidade e a constatação de que os recursos naturais são finitos. Essa mudança de concepção, contudo, não é linear e, sem dúvida, podemos encontrar diversas contradições e dificuldades na implementação de políticas industriais que levem em conta o fator ambiental e que, mais do que isso, estejam preocupadas em assegurar a sustentabilidade da utilização de recursos ambientais.

[...]

É imperioso perceber que, mesmo com forte conteúdo econômico, não se pode entender claramente o direito ambiental como um tipo de relação jurídica que privilegie a atividade produtiva em detrimento dos valores propriamente humanos.

A conservação e sustentabilidade dos recursos ambientais (recursos econômicos) é um instrumento para garantir um bom padrão de qualidade de vida para os indivíduos. O fator econômico deve ser compreendido como *desenvolvimento, evolução, melhora contínua* e não como simples *crescimento ou acúmulo*. O *desenvolvimento* se distingue do crescimento na medida em que pressupõe uma harmonia entre os diferentes *elementos constitutivos*.

[...]

O reconhecimento de tutela a bens jurídicos que não estejam *diretamente* vinculados à pessoa humana é um aspecto de grande importância para que se possa medir o real grau de codependência entre o homem e o mundo que o cerca, do qual ele é parte integrante e, sem o qual, não logrará sobreviver. A atitude de respeito e proteção às demais formas de vida ou aos sítios que as abrigam é uma prova de compromisso do ser humano com a própria raça e, portanto, consigo mesmo.

Desde a edição, no Brasil, da Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), uma vasta diversidade de políticas públicas foram instituídas com vistas a tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dentre estas, no entanto, não são muitas as experiências capazes de articular as agendas econômica e ambiental, operacionalizadas a partir da preocupação com a dimensão socioambiental.

É sob esta perspectiva que o presente trabalho tem por objetivo geral examinar o ICMS Ecológico enquanto instrumento econômico de gestão pública ambiental. Consolidando-se em inúmeras iniciativas ao longo de mais de duas décadas no ordenamento jurídico brasileiro, o ICMS Ecológico vem se mostrando eficaz ferramenta de promoção do desenvolvimento local no país, fundamentado em parâmetros eminentemente socioambientais a orientar a repartição de receitas tributárias.

Como objetivos específicos, buscou-se:

(i) analisar os principais aspectos do ICMS Ecológico, incluindo-se a mecânica por meio da qual este serve de incremento às receitas municipais;

(ii) elencar as principais contribuições, bem como as principais limitações, do ICMS Ecológico para o desenvolvimento socioambiental dos municípios.

## II. FEDERALISMO E COOPERAÇÃO PARA A TUTELA AMBIENTAL

O legislador constituinte elegeu o sistema federado como forma de organização política, nos artigos 1º e 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), ao contrário do Estado Unitário, em que o poder está centrado nas mãos de um *poder central* que, a seu critério, delega, ou não, competências às demais unidades governamentais. Na Federação, a descentralização política se funda nos postulados da própria Constituição. Como decorrência primeira do princípio federativo, a CRFB/88 cuidou de fixar competências administrativas e normativas para a União, Estados e Municípios, com vistas a repartir as funções da alçada de cada unidade federada.

Neste esteio, a CRFB/88, em seu artigo 225, conferiu ao Poder Público o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Note-se que o texto constitucional instituiu tal responsabilidade como competência comum entre União, Estados e Municípios, conforme disposto em seu artigo 23, incisos III, VI e VII.

Quanto à distribuição de competências no arranjo federativo brasileiro, a CRFB/88 firma a concepção de um federalismo cooperativo, na medida em que estabelece competências materiais comuns (artigo 23) e competências legislativas concorrentes (artigo 24) entre os entes federativos. Esse dever de cooperação entre entes federativos ganha especial relevo no que tange à competência comum em matéria ambiental.

Para a consecução da proteção ambiental, a interdependência entre esferas governamentais exige também uma forte relação de cooperação, e se expressa, dentre outros aspectos, no reconhecimento dos municípios como atores essenciais à defesa do meio ambiente em âmbito local, contribuindo sobremaneira para as estratégias regionais e nacionais.

Sobre este tema, pertinente é o seguinte trecho da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), constante do RE nº 761680/PB de 27/08/2013, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

A Constituição Federal instituiu competência comum para União, Estados e Municípios no que tange à preservação do meio ambiente e flora, combate à poluição e zelo pelo patrimônio público e paisagens naturais (art. 23, III, VI e VII,

da Constituição Federal), o que a partir de julgamentos do STF, a literatura jurídica passou a ver essa regra como verdadeiro “condomínio jurídico”, em que todos os entes têm o poder-dever de fiscalizar, gerir e impedir danos, dentro de suas possibilidades materiais. Na verdade, dentro do paradigma cooperativo de federalismo que ora se defende no Brasil, propõe-se que os Municípios, como entes mais próximos à população, tenham papel de destaque na administração municipal para impedir as ocupações e gerir o planejamento urbano.

Com efeito, Machado (2017) explica que a “origem do termo ‘federalismo’ encontra-se na palavra *foedus*, *foederis*, significando ‘aliança’”, o que denota a necessidade de “que não se deturpem as tendências à liberdade e à participação dentro da comunidade nacional e que o federalismo seja vivido como um sistema coerente: não só como uma fragmentação do poder senão como uma associação de suas competências” (p. 454).

### III. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO EFETIVAÇÃO DO PODER-DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE PROVER DIREITOS FUNDAMENTAIS

Por certo, não há um conceito unívoco do que sejam políticas. No entanto, qualquer que seja o conceito que se adote, inequívoco é que este terá como aspecto intrínseco a *interdisciplinaridade*, uma vez que envolve diversos ramos do conhecimento humano, tais como ciências políticas, economia, sociologia, antropologia, geografia e gestão. Como campo interdisciplinar da atividade humana, envolve também grande diversidade de atores sociais – entidades governamentais, entidades do terceiro setor, sociedade civil organizada etc.

Porque as políticas públicas determinam substancialmente as operacionalização da economia e dos mecanismos de organização social, exercem influência direta sobre as inter-relações entre Estado e a sociedade. De acordo com Souza (2006) ,

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.<sup>3</sup> A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

[...]

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

A autora segue, afirmando que

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006)

Da Matta (2015) assinala que, na relação entre o Direito e políticas públicas, o Estado

[...] constrói a política pública a partir de três momentos: (i) decisão estatal realizada por agentes públicos com base nas normatividades constitucionais, com ou sem participação social; (ii) alteração institucional que implica uma alteração na estrutura

ou organização estatal, facilmente ou não percebida; e (iii) ações públicas propriamente ditas (DERANI, 2006). É de se destacar, ainda, que a norma jurídica que regula a construção da política pública é uma norma política, e sendo norma política deve, de antemão, prever o como, para que e o que fazer. A política pública, então, se vale de instrumentos jurídicos para finalidades políticas (DERANI, 2006).

Especialmente no que tange às políticas públicas voltadas à tutela ambiental, os resultados esperados podem ser avaliados tanto sob aspectos ecológicos quanto econômicos. Isso porque a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado é condição para a manutenção de serviços ambientais essenciais, tais como regulação climática, gestão da água, polinização (fundamental no manejo da agricultura), controle de pestes e doenças, dentre outros. Esses serviços ambientais contribuem diretamente para a segurança hídrica e energética, a produção de alimentos e a saúde humana.

Como exemplo do potencial econômico gerado pela prestação de serviços ambientais, Metzger *et al.* (2019) anotam que

Os serviços ecossistêmicos fornecidos pelas Reservas Legais [...] têm um enorme valor econômico para a sociedade, além dos benefícios econômicos diretos que trazem aos proprietários de terras. Com base nos valores médios de todo o mundo, um hectare de floresta tropical pode gerar um benefício estimado de US \$ 5382 / ha / ano (cerca de R \$ 21.000 / ha / ano) pela provisão de 17 tipos diferentes de serviços de ecossistemas, incluindo regulação climática, gestão da água, controle de erosão, polinização, controle biológico, serviços culturais e recreativos, entre outros. (tradução nossa)

Certo é que todo Estado democrático tem como dever fundamental a promoção do bem-estar de todo o conjunto da sociedade, o que implica a garantia do atendimento das necessidades básicas – do *mínimo existencial* – de sua população. Nesse aspecto, a Constituição Federal elenca a redução das desigualdades regionais e sociais como princípio constitucional orientador da ordem econômica do país (artigo 170, VII, CRFB/88). Segundo Lima & Rezende (2019),

Os impostos são o custo de funcionamento que se paga para garantir uma sociedade civilizada: através da arrecadação dos impostos, os governos poderão realizar as atividades para as quais foi constituído.

Portanto os tributos se constituem numa forma de transferência de recursos da sociedade para o governo; influenciam no comportamento dos agentes econômicos, ou seja, nas decisões desses agentes no que diz respeito ao uso de seus recursos [...].

Para Paes (2009), a desigualdade regional “é um dos traços mais marcantes e persistentes da federação brasileira. Superá-la consiste em um desafio de grandes proporções e envolve aspectos econômicos, sociais e culturais, entre outros”.

Historicamente, segundo Ricardo Lobo Torres (TORRES, 1989), “é com o liberalismo que se efetiva a transferência para o estado do dever de prestar assistência [...] com o produto da arrecadação de tributos”. De acordo com o autor, “os princípios liberais transmigraram para Portugal e para o Brasil, especialmente pela influência da obra de Bentham e do seu conceito formalista de utilidade como obtenção do máximo de felicidade”.

Ainda segundo Torres (1989), a persecução do *mínimo existencial*, em sua condição essencial de não possuir dicção normativa própria, ramifica-se na busca pelos ideais de liberdade e felicidade, espraiando-se em diversos princípios constitucionais como os da igualdade, da dignidade humana, do Estado Social de Direito “e em inúmeras outras classificações constitucionais ligadas aos direitos fundamentais”.

Neste aspecto, destaca-se como desafio ao Estado concretizar o dever prestacional que lhe incumbe, ou, em outros termos, o *status positivus*, de acordo com a clássica terminologia classificação proposta por Jellineck. A prestação positiva estatal, ainda que não mandatária, materializa-se fundamentalmente na prestação de *serviços públicos*. Nas palavras de Torres, os “direitos fundamentais, em suma, são garantidos pelos serviços públicos e por isso mesmo lhes constituem o fundamento”.

Segue afirmando o autor que

A plena garantia do mínimo vital se efetiva ainda por intermédio do processo administrativo e da eficiência dos órgãos da administração. A ampliação dos direitos compreendidos como condição para o exercício da liberdade faz com que a ação dos órgãos administrativos tenha influência decisiva assim para assegurar-lhes o *status negativus* como o *status positivus*. Processo administrativo rápido e justo, boas escolas, bons hospitais, eficiente administração financeira e monetária, estatísticas corretas sobre os níveis de pobreza que permitam a reorientação dos investimentos estatais, políticas públicas destinadas à erradicação da miséria, tudo contribui para assegurar a igualdade de chance e o mínimo existencial. Insista-se, todavia, em que essa prática administrativa nem sempre se apoia em leis específicas, eis que deriva da própria estrutura do governo e da organização dos serviços públicos essenciais, que encontram a sua razão de ser na defesa dos direitos fundamentais.

Como orientadora do poder-dever de tutela ambiental do Estado, a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, fixou diretrizes às ações necessárias à consecução da conservação ambiental no país. Para tanto, dispõe o Poder Público dos instrumentos elencados no artigo 9º da referida Lei, dentre os quais dá-se destaque aos *instrumentos econômicos*, conforme consta no inciso XIII do supracitado dispositivo.

Neste aspecto, a materialização das diretrizes regedoras do provimento de direitos pelo Estado – do *status positivus* – carece fundamentalmente da existência e disponibilidade de recursos financeiros, que serão geridos de acordo com as escolhas políticas formuladas pelos governos. É nesse elo que o Direito Tributário surge como fator fundamental de transferência das riquezas de que dispõe uma sociedade para o Estado, de modo que este possa avaliar e decidir onde e como alocar recursos para melhor atender seu *mister* constitucional.

Sob este prisma, vislumbra-se no ICMS Ecológico uma relevante ferramenta para a assegurar a redistribuição dos recursos produzidos pela sociedade. Porque permite a realocação de riquezas dos estados para os municípios orientada por critérios socioambientais, o ICMS Ecológico serve de incentivo à promoção da tutela ambiental, na medida em que aumenta as receitas municipais, fator essencial para a viabilidade das políticas públicas ambientais locais. Nas palavras de Moura (2015), tal imposto tem sido “um caso emblemático, especialmente na América Latina, a ser replicado como forma de garantir o compromisso de atores locais com políticas de gestão ambiental”.

#### IV. O ICMS ECOLÓGICO

O ICMS, imposto de titularidade dos estados, representa o principal tributo brasileiro, respondendo por cerca um quarto de toda a carga tributária nacional (PAES, 2009). Conforme aponta o autor,

Para bens produzidos ou importados e consumidos dentro do próprio estado, todo o produto da arrecadação destina-se ao próprio ente federativo. Entretanto, nas transações interestaduais, a arrecadação do imposto se subdivide entre o estado onde ocorreu a produção da mercadoria e o estado onde ela é consumida. A alíquota padrão do ICMS é de 17%.

Para o comércio interestadual valem as alíquotas definidas por resolução do Senado Federal. Os estados do Norte (N), Nordeste (NE), Centro-Oeste (CO) e Espírito Santo (ES) possuem alíquotas mais benéficas do que o restante dos estados do Sudeste (SE) e o Sul (S) como forma de incentivar o desenvolvimento dos primeiros.

Os estados-membro têm o dever constitucional de repassar aos municípios 25% do total arrecadado a título de ICMS, por força do artigo 158, IV da CRFB/88 (BRASIL, 1988). Segundo disposição do Parágrafo único, II do supracitado artigo 158 da CRFB/88, até um quarto do total da receita pertencente aos municípios poderá ser creditada pelos estados de acordo com o que dispuser lei estadual. É justamente nessa parcela que se faz possível a incorporação de critérios socioambientais à mecânica tributária do ICMS, sem que para tanto sejam criadas novas despesas para os estados.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV — vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I — três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II — até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (BRASIL, 1988)

Cabe observar que ICMS Ecológico não constitui novo imposto, de materialidade tipicamente voltada à proteção ambiental. Trata-se, em verdade, de uma forma de repartição de receita oriunda da arrecadação do ICMS pelos estados, repartição essa que se opera de acordo com critérios elencados na própria lei estadual e cuja finalidade é a de incentivar a proteção ambiental pelos municípios. O Paraná foi o primeiro estado-membro do Brasil a

instituir este mecanismo, em 1991, cujo pioneirismo estimulou a edição de mecanismos próprios por outros estados da Federação nos anos subsequentes.

Os critérios de repasse do ICMS Ecológico, estabelecidos nas leis de cada estado-membro, são variados. Refletem diferenças das peculiaridades socioambientais de cada estado, e, como consequência, dos próprios conceitos de sustentabilidade manejados em cada diploma legal. Vão desde a manutenção de unidades de conservação até a presença de terras indígenas homologadas, passando pela proteção de mananciais hídricos, gestão de resíduos sólidos e controle de queimadas, dentre outros.

A Tabela 1. A seguir, extraída de Moura (2015), organiza de forma bastante clara a diversidade dos critérios adotados por cada estado-membro brasileiro.

Tabela 1. Critérios do ICMS Ecológico nos estados brasileiros vigentes em 2010

Estado	Ano da Lei Original	Ano das Alterações	Critérios Ambientais		Critérios Sociais		Observações
			Descrição	% (PP)*	Descrição	% (PP)*	
PR	1991	1993; 1996; 1997; 2007	Unidades de conservação	2,5%	Produção agropecuária	8%	
			Mananciais de abastecimento público	2,5%	Propriedades rurais	2%	
SP	1993		Unidades de conservação	0,5%	Área cultivada	3%	
					Reservatórios de água destinados à energia elétrica	0,5%	
MS	1994	2000; 2001	Unidades de conservação	5%			Aplicação de forma progressiva durante o período: 2% (2002); 3,5% (2003) e 5% (2004).
			Mananciais de abastecimento público				
MG	1995	2000; 2005; 2009	Unidades de conservação	0,5%	Saúde	2%	
					Patrimônio cultural	1%	
					Educação	1%	
					Área cultivada	0,5%	
			Tratamento resíduos sólidos	0,5%	Número de pequenos produtores rurais	0,25%	
					Municípios mineradores	0,11%	
Programa de apoio à produção e comercialização	0,15%						
RO	1996		Unidades de conservação	5%			
AP	1996		Unidades de conservação	1,4%	Educação	2,6%	Itens progressivos de 1998 a 2002
					Área cultivada	1,4%	
					Patrimônio cultural	1,4%	
					Saúde	2,60%	
RS	1997	2007; 2008	Áreas de preservação ambiental; terras indígenas e áreas inundadas por barragens.	7%			A porcentagem é calculada com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por três as áreas de proteção ambiental.
MT	2000	2001; 2004	Unidades de conservação e terras indígenas	5%	Coefficiente social*	11%	*Corresponde à divisão deste percentual (11%) pela soma do inverso do IDH de todos os municípios existentes no estado, multiplicando pelo inverso do IDH de cada município.

continuação da Tabela 1.

Estado	Ano da Lei Original	Ano das Alterações	Critérios Ambientais		Critérios Sociais		Observações
			Descrição	% (PP)*	Descrição	% (PP)*	
PE	2000	2001; 2002; 2003; 2007; 2009	Unidades de conservação	1%	Saúde (mortalidade infantil 2%; quantidade de equipes do PSF 1%)	3%	
			Resíduos sólidos	2%			
			Usinas de reciclagem de lixo	1%	Educação	3%	
			Proteção de mananciais	1%			
TO	2002		Política municipal de meio ambiente	2%			Fortalecimento da gestão ambiental por meio de progressão anual. Valor total será 13%, sendo: 6,5% (2004); 8,5% (2005) e 12% (2006).
			Unidades de conservação e terras indígenas	3,5%			
			Controle e combate a queimadas	2%			
			Saneamento básico: conservação da água; coleta e destinação do lixo	3,5%			
			Conservação e manejo do solo	2%			
AC	2004		Unidades de conservação	1%			Aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável; Repasse progressivo e anual de 1 até 5%, realizável de 2009 a 2013.
CE	2007		Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente	2%	Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE)	18%	
					Índice Municipal da Qualidade da Saúde (IQS)	5%	
RJ	2007		Unidades de conservação (45%)	1,8%			Implementado de forma sucessiva, anual e progressiva: 1% (2009); 1,8% (2010) e 2,5% (2011). Cada município deverá organizar um Sistema Municipal de Meio Ambiente, composto por: Conselho Municipal de Meio Ambiente; Fundo Municipal do Meio Ambiente; Órgão Administrativo Executor da Política Ambiental Municipal e Guarda Municipal Ambiental.
			Índice de Qualidade Ambiental dos recursos hídricos (30%)				
			Resíduos sólidos (25%)				

continuação da Tabela 1.

Estado	Ano da Lei Original	Ano das Alterações	Critérios Ambientais		Critérios Sociais		Observações
			Descrição	% (PP)*	Descrição	% (PP)*	
GO	2007		Fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente	0%			O Estado ainda não regulamentou a Emenda Constitucional nº 40, de 30 de maio de 2007, que instituiu o ICMS Sodoambiental. O percentual destinado seria de 5%.
PI	2008		Fortalecimento da gestão ambiental – Selo Ambiental (categorias A; B; C).	3%			Forma progressiva anual para cada categoria. • 1,5% em 2009, sendo: 0,07% categoria A; 0,05% categoria B e 0,03% categoria C; • 3% em 2010, sendo: 1,3% (A); 1% (B); 0,7% (C); • 5% em 2011, sendo: 2% (A); 1,65% (B) e 1,35% (C).

Fonte: Moura (2015)

O ICMS Ecológico, desta forma, corresponde a uma forma de intervenção positiva do estado, fator de regulação não coercitiva entre entes federados. Trata-se de um instrumento econômico propositivo e incentivador aos municípios para que estes busquem o aumento de suas receitas a partir da adequação aos critérios socioambientais estabelecidos nos diplomas legais estaduais. Consoante anotam Tupiassu *et al.* (2019), o ICMS Ecológico

[...] tem duas dimensões: uma compensatória, como forma de corrigir o desequilíbrio de oportunidades de desenvolvimento econômico entre os municípios, decorrente de restrições de natureza ambiental; e outra, incentivadora, sob a qual se busca induzir os entes municipais a se adequar aos critérios de repartição de receitas definidos pela política.

A dicção normativa “até um quarto” presente no comando constitucional do art. 158, II da CRFB/88 implica, por óbvio, a não obrigatoriedade da adoção de tal mecanismo pelos estados. De fato, a instituição do ICMS Ecológico ainda não ocorre em todos os estados da Federação. Além desta relevante observação, cabe ressaltar que, dentre os estados que concretamente instituíram mecanismos próprios de repartição do ICMS com base em critérios socioambientais, cada um dota seu instrumento normativo de concepção própria sobre aquilo que se deve entender por socioambiental. Por esta razão, as terminologias adotadas também

seguem critérios próprios, ora referindo-se como ICMS Ecológico, ora como ICMS Socioambiental, ou mesmo como ICMS Verde.

Sobre este tema, Da Matta (2015) aponta que

A falta de uniformização do ICMS Ecológico no Brasil pode decorrer do fato de ser uma política pública incremental implantada em nível estadual. Assim, cada estado-membro da Federação poderá, conforme suas peculiaridades, criar critérios de repartição do ICMS. Em outras palavras, ainda que o objetivo do ICMS Ecológico seja o de conservar o meio ambiente, os critérios eleitos por cada estado-membro variam de acordo com suas realidades.

Em importante contribuição para o estudo do tema, o supracitado autor reúne as informações acerca do panorama dos ICMS Ecológicos implantados até o ano de 2015, organizadas segundo a divisão político-administrativa do país em sete categorias, a saber: (i) Fundamento Legal; (ii) Critérios de Repartição do ICMS; (iii) Percentual do Critério Ambiental; (iv) Subcritérios de repartição do Critério Ambiental; (v) Obrigatoriedade de instituição de órgãos do SMMA; (vi) Cota Mínima; e (vii) Denominação, conforme explicitado nas Tabelas 2. a 6. a seguir.

**Tabela 2. ICMS Ecológico instituídos na Região Sul do país**

Estado-membro	Fundamento Legal	Critérios repartição do ICMS	Percentual do Critério Ambiental	Subcritérios de repartição do Critério Ambiental	Obrigatoriedade de instituição de órgãos do SMMA	Cota mínima	Denominação
Paraná	Constituição Estadual (art. 132); Leis Complementares n. 59/1991, n. 67/1993; Leis n. 9.491/1990, n. 12.417/1998; n. 12.690/1999. <sup>127</sup>	Valor adicionado Social Área Ambiental Outros	5%	Unidades de conservação e mananciais de abastecimento	Não	Sim	ICMS Ecológico
Rio Grande do Sul	Leis n. 11.038/1997, n. 12.868/2007, n. 13.028/2008.	Valor Adicionado Social Área Ambiental Outros	7%	Área de preservação ambiental e áreas inundadas por barragens	Não	Não	ICMS Ecológico

Fonte: Da Matta (2015)

Tabela 3. ICMS Ecológico instituídos na Região Sudeste do país

Estado-membro	Fundamento Legal	Crítérios repartição do ICMS	Percentual do Critério Ambiental	Subcritérios de repartição do Critério Ambiental	Obrigatoriedade de instituição de órgãos do SMMA	Cota mínima	Denominação
Minas Gerais	Leis n. 12.040/1995, n. 13.803/2000, n. 18.030/2009.	Valor Adicionado Social Área Ambiental Outros	1,35%	Áreas de reservatórios, resíduos sólidos, saneamento básico, terras indígenas e unidades de conservação	Não	Sim	ICMS Ecológico
São Paulo	Constituição Estadual (art. 200); Leis n. 3.201/1981, n. 8.510/1993, n. 9.332/1995, n. 10.544/2000, n. 12.683/2007, n. 12.810/2008, n. 13.269/2008.	Valor Adicionado Social Área Ambiental Outros	1%	Áreas de reservatórios e espaços territoriais especialmente protegidos	Não	Sim	ICMS Ecológico

Fonte: Da Matta (2015)

Tabela 4. ICMS Ecológico instituídos na Região Centro-Oeste do país

Estado-membro	Fundamento Legal	Crítérios repartição do ICMS	Percentual do Critério Ambiental	Subcritérios de repartição do Critério Ambiental	Obrigatoriedade de instituição de órgãos do SMMA	Cota mínima	Denominação
Goiás	Constituição Estadual (art. 107, §1º III); Lei Complementar n. 90/2011	Valor Adicionado Ambiental	5%	Unidades de conservação, resíduos sólidos, educação ambiental, combate ao desmatamento, redução de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade, regularização do uso e ocupação do solo.	Sim	Sim	ICMS Ecológico
Mato Grosso	Leis complementares n. 73/2000, n. 157/2004.	Valor Adicionado Área Social Ambiental Outros	5%	Unidades de conservação e terras indígenas.	Não <sup>129</sup>	Não	ICMS Ecológico
Mato Grosso do Sul	Leis complementares n. 57/1991; n. 77/1994; e n. 159/2011; Lei n. 4.219/2012.	Valor Adicionado Área Social Ambiental Outros	5%	Unidades de conservação e terras indígenas, resíduos sólidos.	Não	Sim	ICMS Ecológico

Fonte: Da Matta (2015)

Tabela 5. ICMS Ecológico instituídos na Região Nordeste do país

Estado-membro	Fundamento Legal	Crítérios repartição do ICMS	Percentual do Critério Ambiental	Subcritérios de repartição do Critério Ambiental	Obrigatoriedade de instituição de órgãos do SMMA	Cota mínima	Denominação
Ceará	Leis n. 12.612/1996 e n. 14.023/2007	Valor Adicionado Social Ambiental	2%	Resíduos sólidos	Não	Não	ICMS Socioambiental
Paraíba	Lei n. 9.600/2011 <sup>130</sup>	Valor Adicionado Ambiental	10%	Unidades de conservação; e resíduos sólidos.	Não	Sim	ICMS Ecológico
Pernambuco	Leis n. 10.489/1990; n. 11.899/2000; n. 12.206/2002; n. 12.432/2003; n. 13.368/2007; n. 13.931/2009; n. 14.529/2011; n. 14.581/2012; n. 14.881/2012	Valor Adicionado Social Ambiental Outros	3%; 5% a partir de 2015	Áreas de proteção de mananciais, usinas de reciclagem <sup>131</sup> , resíduos sólidos, unidades de conservação	Não	Não	ICMS Socioambiental
Piauí	Lei nº 5.100/1998; n. 5.813/2008.	Valor Adicionado Social Área Ambiental	5%	Resíduos sólidos, educação ambiental, redução de queimadas, conservação do solo, da água e da biodiversidade, mananciais de abastecimento, combate à poluição atmosférica, sonora e visual regularização do uso e ocupação do solo e unidades de conservação.	Sim	Não	ICMS Ecológico

Fonte: Da Matta (2015)

Tabela 6. ICMS Ecológico instituídos na Região Norte do país

Estado-membro	Fundamento Legal	Crítérios repartição do ICMS	Percentual do Critério Ambiental	Subcritérios de repartição do Critério Ambiental	Obrigatoriedade de instituição de órgãos do SMMA	Cota mínima	Denominação
Acre	Lei nº 1.530/2004	Valor adicionado Ambiental	5%	Unidades de conservação	Sim	Não	ICMS Verde
Amapá	Lei nº 322/1996	Valor Adicionado Social Área Ambiental Outros	1,4%	Unidades de conservação	Não	Sim	ICMS Ecológico
Pará	Leis nºs 5.645/1991 n. 7.638/2012	Valor Adicionado Social Área Ambiental	6% 8% a partir de 2015	Unidades de conservação, redução do desmatamento, área municipal inscrita no cadastro ambiental rural <sup>132</sup>	Sim	Sim	ICMS Verde
Rondônia	Leis Complementares n. 115/1994 e n. 147/1996	Valor Adicionado Social Área Ambiental Outros	5%	Unidades de conservação	Não	Sim	ICMS Ecológico
Tocantins	Lei n. 2.933/2014	Valor Adicionado Social Área Ambiental Outros	13%	Unidades de conservação, controle de queimadas e incêndios, saneamento básico, conservação d'água, biodiversidade, e uso e manejo do solo.	Sim	Sim	ICMS Ecológico

Fonte: Da Matta (2015)

Para melhor compreensão dos dados acima apresentados, Da Matta (2015) explica que

O item (i) indicará tão somente normas legais em sentido estrito, isto é, aquelas emanadas do poder legislativo e que estejam em vigor.<sup>124</sup>

No que se refere ao item (ii), deve-se ter em mente que cada estado-membro possui critérios de repartição do ICMS distintos conforme já foi dito. Assim, categorizamos os diversos critérios de repartição dos ICMS da seguinte forma:

- A. Valor Adicionado (fiscal);
- B. social: abrange os diversos critérios estaduais relacionados à saúde, educação e população dos municípios;
- C. geográfico: abrange os variados critérios ligados a qualquer tipo de área dos municípios, tais como as urbana, rural, terras indígenas, incluindo também número de propriedades urbanas e rurais e reservas particulares de patrimônio natural;
- D. ambiental: abrange as agendas verde, marrom e azul;<sup>125</sup> e
- E. outros, que abrange qualquer outro critério que não possa ser incluído nos antes indicados, tais como: receita própria, ajuste econômico, produção econômica, turismo etc.

O item (iii) alude à parcela a ser distribuída sob o critério de conservação ambiental referente aos 25% que os municípios têm direito em função do que dispuser lei estadual.<sup>126</sup> A categoria denominada “Subcritérios de repartição do Critério Ambiental” (item iv) refere-se ao critério de conservação ambiental propriamente dito. Serão indicados os índices eleitos pelo legislador aptos a apontar a conservação ambiental.

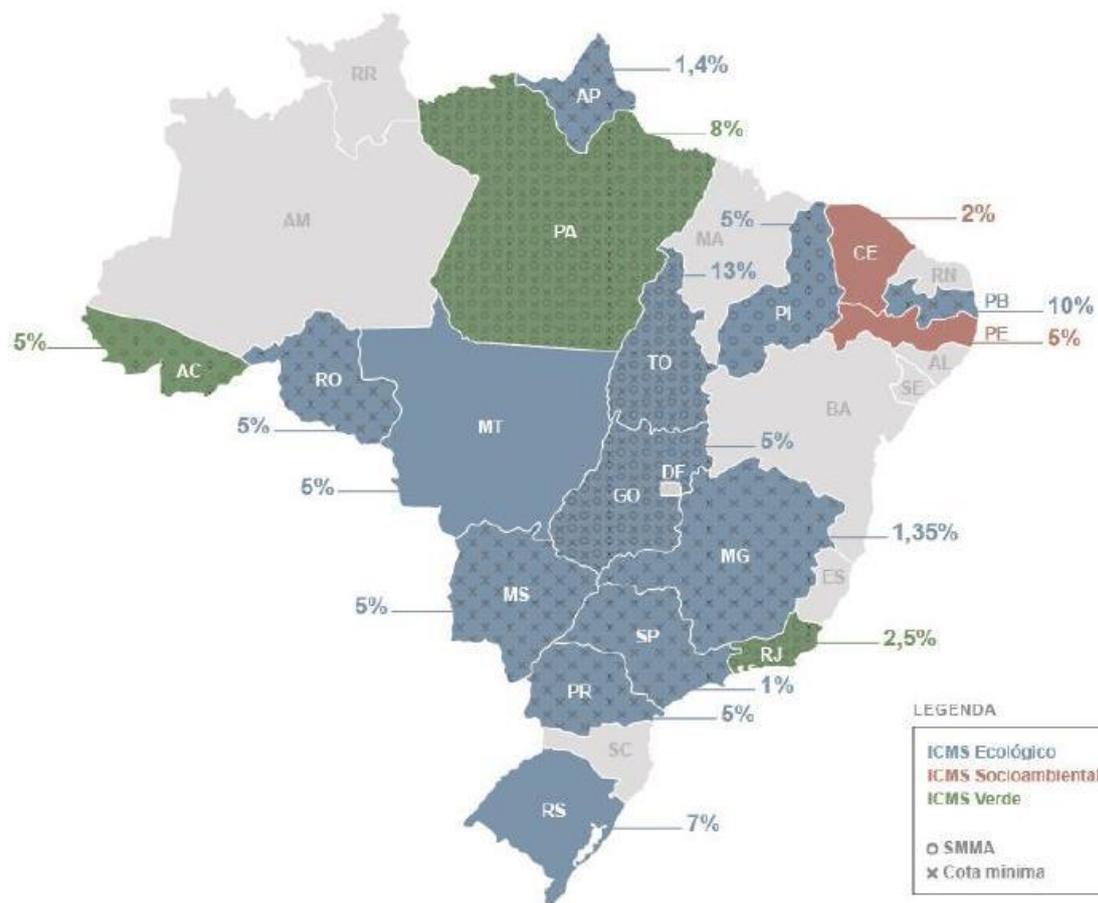
O item (v) foi incluído haja vista o entendimento acima exposto acerca da possível inconstitucionalidade da obrigatoriedade de instituição de órgãos municipais por meio de lei estadual.

O item (vi) se encontra destacado do critério de repartição do ICMS uma vez que entende-se que trata-se de uma transferência obrigatória definida na Constituição da República, o estado-membro não pode, portanto, ainda que sob o argumento da conservação do meio ambiente, não distribuir parcela do ICMS em virtude do não cumprimento dos requisitos criados por ele por determinado município. Por fim, a coluna “Denominação” (item vii) indica qual foi a nomenclatura adotada pelo estado-membro para definir o instituto.

Os dados contidos nas Tabelas 2. a 6. foram simplificados graficamente pelo autor, gerando a Figura 1. abaixo colacionada. No detalhamento desta, Da Matta (2015) assinala que

Contém as seguintes informações da política pública: nome; percentual de repasse; obrigatoriedade de instituição de órgãos do SMMA; e cota mínima. De antemão, essa figura nos permite concluir que existe falta de uniformização dessa política pública. Isso ocorre, por exemplo, em virtude de ser uma política pública implantada em nível estadual podendo assumir diferentes terminologias, requisitos e resultados esperados e verificados. Como já foi explicado, os três sufixos utilizados na terminologia dessa política pública (“Ecológico”, “Verde” e “Socioambiental”), acabam dificultando o conhecimento dela; a unificação deles traria benefícios para sua popularização perante a sociedade. A obrigatoriedade de instituição de órgãos do SMMA, como afirmado antes, é inconstitucional por se tratar de repasse (de receitas tributárias) obrigatório. A conjugação desta exigência com a cota mínima acaba por ser um fator que flexibiliza a dita inconstitucionalidade, ainda que não a expurgue.

**Figura 1. Panorama do ICMS Ecológico no Brasil, em 2015**



Apesar da diversidade de critérios adotados por cada estado-membro, nota-se que o representativo número de estados que já instituíram ICMS Ecológico próprio sugere que este vem se consolidando como eficaz mecanismo de promoção de compensação fiscal aos municípios que implementam boas práticas socioambientais previstas nas respectivas leis estaduais. Desta forma, tal ferramenta vem sendo conceituada como verdadeiro instrumento de pagamento por serviços ambientais, tendo sua adoção sido recomendada pela Agenda 21 brasileira (MOURA, 2015).

Por este motivo, o ICMS Ecológico se insere de maneira relevante no arranjo cooperativo do federalismo fiscal brasileiro, posto que consiste em operações de transferências financeiras entre esferas de governo fomentadoras das políticas ambientais no país. Trata-se de mecânica de repartição de receitas a partir de critérios socioambientais com finalidades compensatória, redistributiva e incentivadora (LOUREIRO, 2002; TUPIASSU, 2006).

No entanto, as experiências já implementadas nos estados que instituíram seus próprios ICMS Ecológicos mostram alguns limites que desafiam a gestão dos recursos partilhados. Como exemplo, sobre o repasse dos recursos em questão incide o princípio tributário básico da não vinculação de receitas.

Segundo tal princípio, as receitas orçamentárias não podem sofrer qualquer vinculação em termos de destinação, devendo ser recolhidas ao Caixa Único do Tesouro. Tal comando tem como propósitos básicos a oferta de flexibilidade na gestão dos recursos públicos (cabendo ao gestor sua alocação nas ações entendidas como mais necessárias) e a prevenção de desperdício no uso dos recursos públicos (quando a alocação de recursos supera desnecessariamente as dimensões de efetiva necessidade).

Ainda que haja a intenção pelos estados-membros de garantir a destinação dos repasses de ICMS Ecológico ao financiamento das políticas públicas municipais, qualquer intervenção normativa vinculante nesse sentido deve ser considerada inconstitucional, na medida em que fere a autonomia municipal assegurada no pacto federativo.

Uma saída para este quadro, contudo, pode estar em medidas meramente propositivas que *estimulem* os municípios a destinarem as receitas oriundas do repasse de ICMS Ecológico para Fundos Municipais de Meio Ambiente constituídos por lei própria. Cabe a cada município avaliar, no balanço entre esforço de atendimento aos requisitos para o repasse previstos na lei estadual e o retorno gerado, se a receita deve ou não ser destinada aos Fundos Municipais de Meio Ambiente.

A clara vantagem de tal destinação está no fato de que o investimento em melhorias ambientais no município, assegurado pela assinatura das receitas incorporadas ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, tende a provocar o aumento das receitas recebidas pelos municípios a título de ICMS Ecológico, criando um círculo virtuoso de esforço-retorno.

A ideia acima, entretanto, leva a outro aspecto limitante ao mecanismo estudado. A premissa de que os recursos disponíveis a título de ICMS Ecológico são fixos – portanto limitados – implica que estes serão sempre disputados entre os municípios pertencentes aos respectivos estados.

Por lógica, nota-se que há um limite na correlação entre esforço de investimento e retorno gerado em termos de receita tributária por cada município, a partir do qual os investimentos podem não compensar a pouca diferença no aumento de receita (ao menos numa percepção imediata, o que de maneira alguma significa que os retornos ecossistêmicos não devam ser levados em conta, inclusive porque, como já dito, são potencialmente geradores de benefícios econômicos locais e regionais).

Por outro lado, o aumento de receitas gera um resultado positivo imediato, representado pelo reforço da autonomia municipal para melhor gestão de seus recursos segundo suas próprias necessidades. Isso porque, consoante apontam Tupiassu *et al.* (2019),

[...] a atribuição de competências ambientais aos municípios demanda a construção de capacidades que possibilitem o desempenho das tarefas que lhes foram conferidas pelo texto constitucional, já que o exercício da autonomia local está condicionado à existência dos recursos e estruturas – sobretudo, de fontes de financiamento – indispensáveis para o exercício de seu mandato ambiental.

Neste toar, a autonomia local é essencial para que os municípios consigam implementar sua agenda ambiental segundo suas próprias especificidades geográficas, políticas e sociais, no melhor interesse local. Para Moura (2015),

“[...] é importante ressaltar que, além da justificativa do atendimento às necessidades sociais, é importante que o ICMS Socioambiental seja utilizado como um critério para um conceito de sustentabilidade de longo prazo e não como um mecanismo de promoção e financiamento da agenda política dos governos estaduais”.

Nesse sentido, os estados devem promover o repasse das receitas como medida de fortalecimento da cooperação federativa, contribuindo assim para que os municípios ajam com a maior independência possível a fim de exercerem seu *mister* constitucional de tutela ambiental. Nas palavras de Tupiassu *et al.* (2019)

[...] é método que pode ser adotado pelos estados-membros para induzir os entes municipais a se engajar no exercício da competência comum de defesa e promoção do meio ambiente equilibrado. Como visto, há uma nítida interdependência entre as esferas políticas para o desempenho do seu mandato ambiental, e, com a ampliação das competências ambientais dos entes municipais a partir da Constituição de 1988, sua contribuição à concretização do dever estatal fundamental de proteção do meio ambiente deve ser incentivada.

Seguramente, tal ganho depende sobremaneira de que, ao instituírem seus ICMS Ecológicos, os estados-membros não criem restrições descabidas que condicionem o devido repasse, posto se tratar de obrigação constitucional. Dessa forma, não devem ser criadas

exigências inconstitucionais ao repasse do ICMS Ecológico para os municípios, tais como o condicionamento do repasse à criação de Órgãos, Conselhos ou mesmo Fundos participantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente.

## V. CONCLUSÃO

Na medida em que o ICMS Ecológico representa uma política pública voltada ao propósito da conservação ambiental, o presente estudo discorreu sobre os principais aspectos envolvidos na mecânica de repasses desta porção tributária aos municípios, contextualizados no arranjo cooperativo em que se funda a Federação brasileira.

Neste sentido, foram analisadas as principais contribuições, bem como as principais limitações, do ICMS Ecológico para o desenvolvimento socioambiental dos municípios.

O estudo demonstrou como o ICMS Ecológico pode contribuir para a conservação ambiental através do repasse de recursos financeiros dos estados-membros para os municípios que, de alguma forma, atendem aos critérios socioambientais estabelecidos em lei estadual.

Assim, o ICMS Ecológico pode servir de instrumento para mudança da racionalidade da gestão pública no país. Na medida em que estimula os gestores municipais a incorporarem em suas decisões aspectos de responsabilidade socioambiental que permitam repensar o ordenamento territorial e social, o ICMS Ecológico configura importante medida normativa no sentido de se buscar a compatibilização entre as vertentes econômica e socioambiental, norteando, assim, a formalização de um projeto de desenvolvimento mais sustentável para o país.

Uma vez que é no município que se dão diretamente as relações entre as populações humanas e o espaço natural –, nada mais acertado do que a busca por uma equalização dos custos e benefícios das políticas setoriais (com destaque para as políticas ambientais) entre os entes federativos, almejando a distribuição de riquezas visando à melhoria das condições locais.

Assim sendo, o ICMS Ecológico – ainda que dentro das limitações abordadas ao longo do presente estudo – tem se apresentado no país como importante instrumento de potencialização da autonomia municipal em relação à liberdade para melhor decidir sobre como gerir seu território com vistas ao desenvolvimento socioambiental, o que alcança, numa abordagem ampliada, o próprio princípio democrático. Afinal, de acordo com Paulo de Bessa Antunes (2015),

Democracia e Federação, para que possam ter uma existência real e não meramente no campo da retórica político-jurídica, demandam alguns requisitos fundamentais.

[...]

No caso brasileiro, o que se tem constatado é uma enorme concentração histórica [...] nas mãos da União e, conseqüentemente, uma subalternização dos Estados e Municípios que, em função de suas necessidades econômicas imediatas, vão se transformando em meras autarquias territoriais que se limitam ao papel de agentes locais das cada vez mais relevantes e presentes políticas nacionais desenvolvidas pelo Poder Executivo Federal. Essas políticas nacionais exercem o importante papel político de subordinar os Estados e Municípios às decisões tomadas pelo Executivo Federal. Eles desempenham, igualmente, o mister de força centrípeta que, em razão da distribuição de recursos delas advindos, atrai os Estados e Municípios para um círculo cada vez mais próximo do Executivo Federal.

São desafios diretamente conectados à coerência esperada de um sistema federalista cooperativo, que transcendem os aspectos políticos dos mecanismos de descentralização e de aplicação do princípio da subsidiariedade (conforme recomendado na Agenda 21 brasileira), indo atingir os limites da eficiência no aproveitamento dos recursos nacionais e, em última instância, da própria racionalidade humana.

## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 1433 p.

\_\_\_\_\_, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2015. 333 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília, DF: Senado, 31 ago. 1981.

\_\_\_\_\_. STF. **Recurso Extraordinário RE 761680 PB**. Relatora Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 27 ago. 2013, DJe-173, divulg. 03 set. 2013, public. 04 set. 2013.

DA MATTA, João Lopes de Farias. **Contribuição do ICMS Ecológico para a conservação ambiental municipal no estado do Rio de Janeiro**. 2015.159 f. Dissertação de Mestrado (Direito e Políticas Públicas) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015

LIMA, Emanuel Marcos; REZENDE, Amaury Jose. **Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer**. Interações, Campo Grande, v. 20(1), p. 239-255, jan./mar. 2019.

LOUREIRO, Wilson. *Contribuição do ICMS ecológico na conservação da biodiversidade no estado do Paraná*. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. 1424 p.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valorização* Trad. Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. **O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Revista de Direito GV, São Paulo, v. 9(1), p. 199-242, jan./jun. 2013.

METZGER, Jean Paul; BUSTAMANTE, Mercedes M.C.; FERREIRA, Joice; FERNANDES, Felipe Librán-Embid; PILLAR, Valério D.; PRIST, Paula R.; RODRIGUES, Ricardo Ribeiro; VIEIRA, Ima Célia G.; OVERBECK, Gerhard E. **Why Brazil needs its Legal Reserves.** Perspectives in ecology and conservation, 13p. jul. 2019.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. **Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Socioambiental: incentivos institucionais e legislação ambiental no Brasil.** Ver. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49(1), p. 165-187, jan./fev. 2015

ONU. DECLARAÇÃO de Estocolmo sobre o Ambiente Humano. 5-16 de junho de 1972.

\_\_\_\_\_. DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. 3-14 de junho de 1992.

PAES, Nelson Leitão. **A implantação do princípio do destino na cobrança do ICMS e suas implicações dinâmicas sobre os estados.** RBE, Rio de Janeiro, v. 63(3), p. 233-248, jul./set. 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, v. 8(16), p. 20-45, jul./dez. 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais.** R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

TUPIASSU, Lise; FADEL, Luiz Paulo de Souza Leão; GROS-DÉSORMEAUX, Jean-Raphaël. **ICMS Ecológico e desmatamento nos municípios do estado do Pará.** Revista Direito GV, São Paulo, v. 15(3), e1928, 2019.

TUPIASSU, Lise da Costa Vieira. *Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável.* Rio de Janeiro: Renovar, 2006.