



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO PARÁ
CURSO DE DIREITO

GUSTAVO BEMERGUY SEFER

A REGULAMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DO PARÁ: Uma análise comparativa do Decreto nº 775/2013 e Decreto nº 1.696/2017.

BELÉM/PA
2019

GUSTAVO BEMERGUY SEFER

A REGULAMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DO PARÁ: Uma análise comparativa do Decreto nº 775/2013 e Decreto nº 1.696/2017.

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará, como requisito para obtenção do título de Graduação em Bacharelado em Direito.

Orientador: Prof. Msc. João Paulo Mendes Neto

BELÉM/PA
2019

GUSTAVO BEMERGUY SEFER

A REGULAMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DO PARÁ: Uma análise comparativa do Decreto nº 775/2013 e Decreto nº 1.696/2017.

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará, como requisito para obtenção do título de Graduação em Bacharelado em Direito.

Orientador: Prof. Msc. João Paulo Mendes Neto

Banca Examinadora:

Professor Msc. João Paulo Mendes Neto
Orientador – Centro Universitário do Pará

Prof. Dr. – Membro avaliador

Prof. Dr. – Membro avaliador

Apresentado em: ____/____/____.

Conceito: _____.

AGRADECIMENTO

A caminhada até aqui foi longa, muito mais do que o previsto. Minha trajetória carregou o compromisso com o estudo em paralelo com a responsabilidade com as causas sociais que sempre me moveram desde tenra idade. Nesse percurso, levei muitos “puxões” de orelha, mas também contei com a compreensão de meus pais – Luiz Afonso e Camille – que, se por um lado cobravam meu compromisso com a graduação, por outro se orgulhavam da minha capacidade de conciliar as atividades, ainda que significasse concluir a graduação em um ritmo mais lento que o esperado. Gostaria de agradecer em especial a minha mãe, que me cobrava constantemente para concluir esse ciclo na minha vida.

Muita gratidão aos meus professores no CESUPA – com os quais muito aprendi – e em especial ao meu orientador, Prof. Msc. João Paulo Mendes Neto, não somente pelo aprendizado e orientação, mas principalmente por ter respeitado minhas opiniões. Somente grandes mestres são capazes de orientar com qualidade mesmo diante de opiniões que eventualmente não convergem com as suas.

O meu agradecimento mais especial vai para meu avô Elias Sefer, falecido recentemente, que foi o maior incentivador para que eu concluísse meu curso de graduação. Dia sim e no outro também me perguntava quando eu concluiria meu curso e me falava da importância que isso representava. Inclusive, poucos dias antes de falecer, ainda no leito do hospital, já fraco, me cobrou mais uma vez. E é ao meu querido avô que dedico essa conquista.

RESUMO

O presente trabalho visa verificar quais as principais alterações ocorridas com a publicação do Decreto nº 1.696 de 17 de fevereiro de 2017, que passou a dar uma nova regulamentação a Lei. 7.638 de 12 de julho de 2012 que trata do ICMS Ecológico no Estado do Pará. Sendo este um tributo extrafiscal, sua finalidade consiste em ajudar na preservação e conservação do meio ambiente para o alcance desse fim. Para tanto, busca apoio na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas legislações tributária e ambiental. O repasse do ICMS Ecológico aos municípios é uma forma de recompensá-los financeiramente por conservarem em seus territórios Unidades de Conservação e Áreas Protegidas e serve também para estimular a participação dos demais municípios na busca pela redução do desmatamento, degradação ambiental e criar novas Unidades de Conservação. Com isso, o trabalho busca demonstrar que uma lei ou decreto pode ser alterado ou revogado para se adequar as necessidades atuais da sociedade. Vale dizer que, com a implantação do referido tributo e uso de novas metodologias para o cálculo do repasse aos municípios, é possível vislumbrar mais justiça na distribuição da quota parte do ICMS Ecológico no Estado do Pará.

Palavras chave: Meio ambiente. ICMS Ecológico. Extrafiscalidade. Preservação.

ABSTRACT

This work aims to verify the main changes that occurred with the publication of Decree No. 1,696 of February 17, 2017, which started to give new regulation to Law. 7,638 of July 12, 2012, which deals with the Ecological ICMS in the State of Pará Being an extra-fiscal tribute, its purpose is to assist in the preservation and conservation of the environment for the attainment of that end. Therefore, it seeks support in the Federal Constitution, in the State Constitutions and in tax and environmental legislation. The transfer of the Ecological ICMS to the municipalities is a way of rewarding them financially for conserving in their territories Conservation Units and Protected Areas and also serves to stimulate the participation of the other municipalities in the search for the reduction of the deforestation, environmental degradation and to create new Units of Conservation. With this, the work seeks to demonstrate that a law or decree can be altered or revoked to suit the current needs of society. It is worth mentioning that, with the implementation of this tax and the use of new methodologies for the calculation of the transfer to the municipalities, it is possible to envisage more justice in the distribution of the share of the Ecological ICMS in the State of Pará.

Keywords: Environment. Ecological ICMS. Extrafiscalidade. Preservation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1. A IMPORTÂNCIA DO DIREITO TRIBUTÁRIO NO FOMENTO ÀS PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS	10
1.1. O Sistema Tributário	11
1.2. Conceito e características do tributo	13
1.3. Classificação doutrinária do tributo	15
1.4. A Extrafiscalidade do tributo	17
1.4.1. A Extrafiscalidade e preservação ambiental	18
1.5. Desenvolvimento sustentável e a Constituição Federal de 1988	20
1.6. Da necessidade da tributação ambiental para a proteção do meio ambiente	26
2. O PAPEL DO ICMS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL	28
2.1. O Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS - espécie do gênero tributo	28
2.2. A distribuição do ICMS, segundo o artigo 158, inciso VI da Constituição Federal de 1988	32
2.3. O Imposto Sobre Bens e Serviços e a (im)possibilidade de afronta ao Pacto Federativo	33
2.4. O ICMS ecológico como instrumento de política pública contribuindo a proteção do meio ambiente	35
2.4.1. Conceito e finalidade do ICMS ecológico	36
2.4.2. A evidência da função extrafiscal através do tributo: ICMS ecológico	38
2.5. O ponto de partida do ICMS ecológico nos Estados da federação	39
3. O ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DO PARÁ	42
3.1. O Desmatamento no Estado do Pará e o Programa Municípios Verdes	42
3.2. A implantação do ICMS VERDE	45
3.3. Análise comparativa dos Decretos nº 775/2013 e nº 1.696/2017	47
3.4. Novas metodologias e benefícios trazidos pelo decreto 1.696 de 7 de fevereiro de 2017 que regulamenta à Lei 7.638/12	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
BIBLIOGRAFIA	58

INTRODUÇÃO

Na busca de cumprir com eficiência a determinação emanada pela Constituição Federal de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criam leis para proteger o meio ambiente e combater todas as formas de degradação que possam ocasionar perdas irreparáveis aos ecossistemas, bem como assegurar a todos o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, devido à urgência que se tem em evitar ações devastadoras como desmatamento, poluição e demais atividades que tornam o ambiente prejudicial à saúde, aparece na seara do Sistema Tributário Nacional a chamada Tributação Ambiental. Sabe-se que os tributos possuem não só a função arrecadatória como também a função extrafiscal, que lhes permite intervir na sociedade e na economia de modo que pode ser usado como políticas públicas voltadas para preservação ambiental.

Partindo desse pressuposto, nota-se que o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é o tributo a garantir constitucionalmente um percentual para ajudar na conservação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável. Na prática, isso está ocorrendo através da destinação da quota parte reservada a função extrafiscal, aqui representada pelo ICMS Ecológico.

Isto posto, antes de adentrar especificamente ao tema ICMS Ecológico, faz-se necessário abordar no primeiro capítulo a importância do direito tributário no fomento a práticas sustentáveis, procurando demonstrar que esse ramo do direito pode servir para alavancar práticas ambientais, a partir da exploração da função extrafiscal dos tributos, das repartições de receitas e das competências constitucionais.

No segundo capítulo, procura-se explorar o tributo ICMS, por ser um tributo estadual e possuir uma arrecadação elevada para os cofres públicos. Dos 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS que faz jus aos Municípios, $\frac{1}{4}$ (um quarto) pode ser repassado de acordo com o que dispuser a lei estadual.

De posse dessa prerrogativa, alguns Estados estão adotando o ICMS Ecológico com o objetivo de estimular e incentivar os Municípios a manter em seus territórios Unidades de Conservação e Áreas ambientalmente tuteladas. É também uma maneira de compensar tais Municípios, que disponibilizam áreas de seus territórios para práticas ambientais, que muitas vezes impedem o desenvolvimento econômico e a arrecadação de receitas para aplicar em políticas públicas para seus munícipes.

Foi feita uma breve abordagem sobre o ICMS ecológico no Brasil, em especial nos Estados da região Norte, que já adotam tal recurso para a conservação ambiental de seus territórios.

Nesse norte é que o ICMS Ecológico no Estado do Pará é explorado no terceiro capítulo, sendo o foco principal do presente trabalho, procurando explicar como está sendo aplicado o referido tributo nos Municípios paraenses, a partir da aprovação da Lei 7.638/12, apresentando sua contribuição para a redução do desmatamento nos Municípios regionais.

Em seguida, procurou-se fazer uma análise crítica e comparativa entre os Decretos nº 775/13 e 1.696/17, os quais regulamentam a lei citada. O Decreto nº 775/13 foi revogado, incumbindo ao Decreto nº 1.696 de 17 de fevereiro de 2017 a regulamentação da Lei do ICMS Ecológico. Diante das mudanças significativas entre os dois decretos, torna-se necessário a realização da análise dos artigos para verificar onde ocorreram tais mudanças.

Importante mencionar, ainda, que a nova metodologia adotada considera os aspectos qualitativos, critérios e indicadores ambientais e de gestão ambiental, que são determinados por fatores que culminam na busca pela conservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável dos Municípios no Estado do Pará.

1. A IMPORTÂNCIA DO DIREITO TRIBUTÁRIO NO FOMENTO ÀS PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS

Em regra, o recebimento de tributos é a principal fonte das receitas públicas que o Estado possui para obter condições financeiras, a fim de sustentar e suportar os custos dos serviços públicos que oferece a sociedade.

Para alcançar tal fim, faz-se necessário recorrer ao Direito Tributário, ramo do direito público que trata dos princípios e normas referentes às atividades de arrecadar, fiscalizar e gerir recursos financeiros, com base no cumprimento das legislações que regulam a matéria. Desse modo, as relações jurídicas entre o Estado e os particulares no que se refere à arrecadação de tributos, bem como sua fiscalização, estão fundamentadas nas normas que regem o Direito Tributário no país.

Nesse sentido, Hugo de Brito Machado (Apud MAZZA, 2016, p.20) denomina o Direito Tributário como o ramo do direito que trata diretamente das relações entre o fisco e as pessoas sujeitas a obrigações tributárias de qualquer espécie, limitando o poder de tributar e resguardando o cidadão contra os atos excessivos desse poder.

Outra definição dada ao Direito Tributário, por Paulo de Barros Carvalho (CARVALHO, 2014, p. 43), seria a de ser considerado como o ramo didaticamente independente do Direito, composto pelo conjunto de proposições jurídico-normativas, que estão atreladas direta ou indiretamente, à entidade, arrecadação e fiscalização de tributos.

Para o professor Eduardo de Moraes Sabbag (2008, p.19) o Direito Tributário nada mais seria, que uma matéria do ramo do Direito Público, tendo natureza obrigacional, pois se refere à relação de crédito e débito que surge entre sujeitos da relação jurídica. No melhor entendimento pode-se afirmar que no polo ativo, encontram-se os entes tributantes: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, ora denominados de credor e no polo passivo, encontra-se o contribuinte, representado pelas pessoas físicas e jurídicas, ora denominadas de devedor.

Considerando as definições ora citadas, torna-se evidente que o Estado necessita, para realizar suas atividades e cumprir suas obrigações, angariar recursos financeiros, e um dos mecanismos que usa para alcançar tal fim é a tributação do patrimônio dos particulares (contribuintes) de maneira compulsória. Desse modo, retira valores (tributos), carreando-os para seus cofres, garantindo assim o seu meio de

subsistência para dirigir a economia, direcionando-a para o bem estar social de seus cidadãos.

Vale ressaltar que a Lei Maior trata da questão tributária no Título VI "Da tributação e do orçamento", abrangendo os artigos 145 a 169. Importante destacar que o constituinte, procurou conter a Administração Pública, quando impôs os limites ao poder de tributar, ou seja, estabeleceu limites para a invasão ao patrimônio do contribuinte, as quais surgem dos princípios e das imunidades tributárias prevista na Carta Magna nos seus artigos 150 a 152.

Assim sendo, há de se admitir que no país os entes federados, utilizam-se de seu poder de tributar, por intermédio da instituição de cobranças de tributos que lhe foram garantidos na distribuição de competências constitucional.

1.1. O Sistema Tributário

Ao longo da história, é observado que o Estado ou monarca precisavam de ajuda para conseguir suprir seus gastos públicos ou as despesas do reino. Para atender esses objetivos instituíram o tributo como forma de arrecadar dinheiro ou bens dos seus patrícios ou súditos. É de se notar que desde a idade média já se praticava a cobrança de tributos, seja em forma de ajuda ou doações para o rei, ou como um dever (AMARO, 2006, p.16).

Segundo CALDAS (2015, p.13), com o advento do estado moderno, percebe-se que o rei possuía imensos poderes em suas mãos, e buscava cada vez mais recursos financeiros para subsidiar suas despesas e manter suas riquezas, não se importando com a pobreza dos súditos que cada vez mais sofria com os desmandos do rei e aumentavam a classe dos desfavorecidos e dos explorados para manter os privilégios da realeza. No estado contemporâneo verifica-se que ocorreu uma nítida mudança na maneira de como arrecadar tributos, instituíram-se normas que garantam a efetiva participação dos indivíduos seja pelo pagamento dos tributos ou sofrendo as sanções decorrentes do inadimplemento, produzindo efeitos diretamente no comportamento da sociedade.

Para Amaro (2006, p.16), no Estado de direito, a obrigação de pagar o tributo edificou-se como uma relação jurídica, em que a exigência é rigorosamente regrada pela lei, assim, é imperioso dizer que o tributo é uma obrigação que deve ser cobrada dentro dos modelos previamente definidos pela lei, restando aos indivíduos colaborar para o

financiamento das despesas coletivas. Sendo assim, vale esclarecer que as despesas não são unicamente do Estado, mas também das entidades de fins públicos.

Nesse sentido, o Sistema Tributário Nacional, conforme estabelecido no artigo 2º do Código Tributário Nacional, é fundamentado na Constituição Federal, leis complementares, resoluções do Senado Federal e nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições estaduais, leis estaduais e em leis municipais. Portanto, é de se perceber que o Sistema Tributário Nacional constitui um complexo de regras jurídicas que definem e condicionam a atividade de arrecadação de riquezas pelo Estado como um todo.

A Constituição Federal inscreve em seus artigos 145 a 162 os tributos e suas diversas espécies, institui os limites do poder de tributar e trata das competências tributárias. Podemos assim dizer que somente tem poder para instituir tributos, os entes federados: União, Estados, DF e Municípios, que recebem diretamente da Constituição Federal as suas competências.

Nesse sentido, assim comenta BERCOVICI (Apud SILVA, 2013, p. 3) não se trata simplesmente de transferir a responsabilidade para o particular ou outro ente da administração indireta, mas sim de forma conjunta manter um centro de tomada de decisão política, sem, contudo, um ente interferir na decisão de outro, cada um preservando sua exclusividade, conforme estabelecido constitucionalmente.

Insta salientar que na busca da justiça social, o tributo tem sido considerado importante fator de redistribuição de riquezas, principalmente quando nos deparamos com princípios garantidos na Constituição Federal, como o da isonomia tributária e da capacidade contributiva.

O princípio da Isonomia tributária parte do pressuposto que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (artigo 5º da Constituição Federal de 1988), mas para real proteção aos indivíduos, o constituinte entendeu que seria mais prudente garantir na Constituição um capítulo dedicado ao Sistema Tributário, assim, no artigo 150, inciso II, que trata do limite ao poder de tributar, identificamos tal princípio:

“Art.150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: II- instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.”

É importante destacar que esse princípio nos remete a dar tratamento igual aos equivalentes, e manda que trate desigualmente os desiguais, um exemplo clássico é

referente à cobrança do imposto de renda, pois não se pode aplicar uma lei que estabelece a uma alíquota única e idêntica para ser empregada a todas as remunerações, seria injusto e feriria o princípio da isonomia, até porque quem tem rendimentos maiores, contribui na medida destes, pois tem capacidade contributiva para fazê-lo (Ricardo Alexandre, 2017, p. 148).

No que se refere ao princípio da capacidade contributiva, também esta previsto na Constituição Federal, no artigo 145,§1º, vejamos:

“Art. 145. §1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.”

Nota-se aqui, que há uma aproximação com o princípio da isonomia que provem justamente da autorização dada pela Constituição para que apenas quando possível haja graduação dos impostos, segundo a capacidade econômica do contribuinte, que deverá ser respeitada. Logo, é válido afirmar a regra “deve pagar mais quem pode pagar mais”, ou seja, aquele indivíduo que possui maior riqueza disponível pode e deve pagar mais.

1.2. Conceito e características do tributo

Segundo o Código Tributário Nacional - CTN em seu artigo 3º: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujos dados nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituído em lei e cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

Para Luciano Amaro, o tributo é uma prestação pecuniária, ou seja, em dinheiro, não é uma punição de ações lícitas, é criado por lei e somente pelos entes previstos na Constituição, que todo o indivíduo deve ao Estado ou entidades não estatais de fins de interesse público (Ricardo Alexandre, 2017, p.44)

Já Alexandre Mazza (2015, p. 107) em seu livro *Manual do Direito Tributário*, menciona que nas doutrinas há predominância sobre a compreensão do conceito tributo como uma relação jurídica cujo elo que liga o fisco e o contribuinte é a obrigação. Cabendo ao fisco aplicar a lei, sem violar os preceitos constitucionais e os direitos fundamentais do contribuinte, uma vez que dispõe de instrumentos jurídicos capazes de lhes garantir o recebimento do tributo.

Ademais, para assimilar e compreender como o ordenamento jurídico trata o tributo, a partir do conceito estabelecido pelo CTN, retira-se as principais características do tributo, elencadas segundo Alexandre Mazza (2015, p.110-118) quais são:

a) Prestação instituída em lei: em decorrência do princípio da legalidade tributária, o tributo só pode ser criado por lei ou ato normativo com força de lei (Medidas Provisórias), portanto, não é possível mediante atos administrativos criar tributos. Ressalta-se que só existe incidência tributária se estiverem presentes os aspectos pessoal, material, territorial, temporal e quantitativo, todos definidos e expressos em lei.

b) Prestação pecuniária, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir: quer dizer que todo tributo deve ser expresso em moeda, não há previsão no nosso ordenamento das figuras do “*tributo in labore* e *tributo in natura*”, ou seja, não é permitido o pagamento do tributo com serviços ou bens. Há, no entanto, a possibilidade da extinção do crédito tributário, pela dação em pagamento em bens imóveis, na forma e condições estabelecidas em leis, artigo 156, inciso XI, inserido pela Lei Complementar nº 104, de 10 de janeiro de 2001.

c) Tributo é prestação compulsória: leva-nos a entender que a compulsoriedade da obrigação tributária, não depende da disposição ou vontade do devedor de pagar ou deixar de pagar. Logo não se trata de uma obrigação consensual ou facultativa, mas de uma obrigação decorrente de lei, do poder de império atribuído ao Estado, com o propósito de arrecadar recursos do patrimônio do particular para seus cofres.

d) Tributo não constitui sanção por ato ilícito: o legislador quis dizer que o tributo não é uma penalidade, pois seu nascimento decorre de um ato lícito do contribuinte, portanto não devemos confundir com multa. O CTN não proíbe que a tributação recaia sobre atividades ilícitas, portanto se alguém adquire rendimentos, não importa se foi oriundo de ato ilícito, este passa a ser devedor do imposto de renda, uma vez que a ocorrência do fato gerador aconteceu e deve ser interpretado abstraindo-se da validade jurídica dos atos praticados pelo contribuinte (artigo 118 do CNT).

e) Tributo é cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada: diz que o agente do Estado uma vez constatando a ocorrência do fato gerador, este tem o dever de realizar o lançamento tributário, ou seja, o agente não pode analisar se é pertinente ou não cobrar tal tributo, a cobrança deve ser feita de maneira vinculada, sem permitir que o administrador use da discricionariedade.

Assim sendo, há de se concluir que o tributo é cobrado unicamente pelo Estado, sendo obrigatório para todos os indivíduos, será sempre criado por lei ou ato normativo que possua força de lei. Dentre suas finalidades, a de arrecadar recursos para os cofres públicos é a que mais se sobressai, com a justificativa de que tais recursos serão alocados para o atendimento das necessidades financeiras do Estado, possibilitando que ele faça uso desses recursos em prol da justiça social, combatendo as grandes desigualdades econômicas na sociedade, e por fim devolvendo os recursos arrecadados em forma de obras e serviços para a população de maneira que todos possa ser atingidos, independentemente de sua capacidade contributiva.

A doutrina no decorrer do tempo elaborou várias classificações para os tributos, embora não sejam formalmente adotadas pela legislação tributária auxiliam na análise da natureza jurídica das espécies tributárias.

1.3. Classificação doutrinária do tributo

No entendimento de Ricardo Alexandre (2017, p. 113) a classificação doutrinária dos tributos está distribuída por critérios que norteiam o legislador para limitar o alcance de uma norma apenas a determinada espécie de tributo. É de se destacar que dentre esses critérios, o de maior relevância para o presente trabalho é quanto à finalidade do tributo, que envolve sua natureza fiscal, extrafiscal e para fiscal. Porém, não deixaremos de abordar os demais, ainda que sucintamente.

a) Quanto à competência impositiva: refere-se à competência prevista nos artigos 153,155 e 156 e seus incisos da Constituição Federal de 1988. Os tributos federais são aqueles que competem privativamente à União Federal: Imposto de Importação (II); Exportação (IE), Imposto de Renda (IR); Imposto de Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre de Operações de Financeiras (IOF) e sobre grandes fortunas (IGF).

No que se refere aos tributos estaduais, compete aos Estados e ao Distrito Federal instituí-los, sendo eles: transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS); e propriedade de veículos automotores (IPVA).

Já no âmbito municipal são criados privativamente pelo município os impostos: propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão “inter vivos” a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis (ITBI); e serviços de qualquer natureza (ISS).

b) Quanto ao exercício da competência: privativos, comuns e residuais. São privativos, quando a competência é atribuída a determinado ente, em caráter de exclusividade, por exemplo: os impostos, os empréstimos compulsórios e contribuições especiais. São comuns quando a competência é atribuída indiscriminadamente a todos os entes políticos, podemos citar como exemplo as taxas e contribuição de melhoria, e finalmente são residuais os que a Constituição Federal atribui à União competência para criar, citamos como exemplo: as contribuições sociais para a seguridade social.

c) Quanto à hipótese de incidência: vinculado e não vinculados. São vinculados aqueles tributos cuja cobrança depende de uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte, por exemplo, a taxa de melhoria, nesse caso o Estado precisa realizar uma obra na rua ou nas proximidades de forma que da sua realização decorra a valorização do imóvel do contribuinte.

São tributos não vinculados, aqueles que não dependem de uma atividade estatal específica destinada ao contribuinte, ou seja, o fato gerador é a manifestação de riqueza do contribuinte, por exemplo, a cobrança do imposto sobre a renda (IR).

d) Quanto à possibilidade de repercussão: diretos e indiretos. São indiretos que oneram pessoa diferente daquela definida como sujeito passivo, ou seja, são tributos pagos pelo contribuinte de direito, mas seu valor é repassado no custo do produto de modo a repercutir financeiramente no patrimônio de terceiro, que nada mais é o contribuinte de fato, temos como exemplo o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte- ICMS.

e) Quanto às bases econômicas de incidências: esse critério de classificação é utilizado pelo Código Tributário Nacional, que classifica os impostos em três espécies, a saber: sobre o comércio exterior, a incidência é sobre as operações de importação e exportação; sobre o patrimônio e renda, a incidência recai sobre a propriedade de bens móveis ou imóveis e sobre produtos de capital de trabalho, ou sobre ambos, por exemplo: Imposto de Renda (IR) e Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU); e há ainda sobre produção e circulação, que a incidência recai sobre a circulação de bens ou valores e sobre a produção de bens, como exemplo temos o ICMS, Imposto Sobre Serviços(ISS) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

f) Quanto à finalidade: fiscal, extrafiscal e parafiscal: quando o tributo é cobrado com a finalidade de arrecadar, buscar recursos para os cofres do Estado é denominado de tributo fiscal, exemplos clássicos são o ISS, ICMS e IR. Sua finalidade será considerada extrafiscal quando o objetivo for intervir numa situação social ou econômica, nesse caso os tributos agem estimulando ou desestimulando comportamentos do contribuinte, por exemplo, os tributos: ITR, IOF, IE e ICMS ecológico. E finalmente têm-se a finalidade parafiscal, que consiste na eleição de pessoa diversa para arrecadar da que criou o tributo, cita-se como exemplo as contribuições previdenciárias, pois a União cria o tributo e o beneficiário é o INSS.

1.4. A extrafiscalidade do tributo

Para o presente trabalho, é condição *sine qua non* o aprofundamento no aspecto extrafiscal do Tributo, considerando a finalidade e o objeto de pesquisa a que é proposto. Por esse motivo, procurar-se-á destrinchar a função da extrafiscalidade do tributo, sua utilização como indutora direta de benefícios sociais, ambientais e de desenvolvimento, podendo ainda servir como auxílio na regulamentação de determinadas atividades ou situações, a fim de que certos comportamentos sejam incentivados ou desestimulados.

Assim, a extrafiscalidade consiste no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados (ATALIBA, 1990, p. 233).

Para Luciano Amaro (AMARO, 2006, p. 57) a diferença entre tributos com finalidade fiscal e finalidade extrafiscal, esta localizada no objetivo traçado pela lei de incidência. O renomado autor discorre-nos que a finalidade regulatória ou extrafiscal, é de estimular ou desestimular determinados comportamentos, seja por razões econômicas, de saúde ou social. Logo o princípio da legalidade tributária pode ser mitigado em situações especiais de extrafiscalidade, possibilitando ao Poder Executivo a flexibilização no manejo de alíquotas de certos tributos, portanto, a luz da Constituição Federal não é possível afirmar que qualquer tributo só pode ter suas alíquotas aumentadas por lei.

Segundo Fabiane Lorenzetti (2016), citando alguns doutrinadores a cerca do conceito de extrafiscalidade:

Para Roque Antonio Carraza, vai existir a extrafiscalidade no momento em que o legislador, usando de suas atribuições e em favor do interesse coletivo, majora ou diminui as alíquotas ou as bases de cálculos dos tributos, com a intenção primeira de levar o contribuinte a praticar ou

deixar de praticar algum feito, ou alguma coisa. Logo, há de se compreender que a extrafiscalidade às vezes não provoca a perda de dinheiro na arrecadação, antes poderá até aumentá-lo, temos como exemplo a tributação sobre o consumo do cigarro.

Há de observar que a extrafiscalidade, como já comentado anteriormente, está amparada no ordenamento jurídico, através do art.151, inciso I, da CF/88, que permite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio e desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

Outra forma de se perceber a extrafiscalidade surge quando o art. 153,§3º, I da CF, diz que será seletivo o imposto em função da essencialidade do produto, ou seja, a seletividade é a maneira utilizada para condicionar a carga da tributação à essencialidade do produto, logo para os produtos supérfluos, não essenciais a sobrevivência humana, é possível receber tributação mais elevada do que os produtos de primeira necessidade, por exemplo, aqueles que alimentam e vestem o indivíduo.

No entanto, o papel da extrafiscalidade presente não somente na esfera comercial, se expande e inclui a crescente busca de soluções que se faz necessária aos problemas da sociedade atual. Refletindo no trabalho em conjunto para alcançar o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental, cumprir o que está garantido na Constituição Federal (art. 225, caput), pois todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isto posto, é certo que a extrafiscalidade vem contribuir enormemente na área ambiental, podendo ser usada como forma de evitar danos ambientais e estimular a preservação da natureza de modo geral.

1.4.1. A extrafiscalidade e preservação ambiental

Segundo Régis Afonso Furtado Gonçalves (2008, p.15) quando se trata de políticas públicas ambientais praticadas pelo Estado, estas precisam estar direcionadas para a preservação ambiental como um todo, integrado com o desenvolvimento incessante da sociedade, ambos devem caminhar juntos para alcançar o equilíbrio necessário visando manter em harmonia entre a preservação do ambiente e garantir o direito de desenvolvimento da sociedade, buscando melhoria da qualidade de vida para todos os envolvidos.

É a partir dessa missão constitucional, continua o autor acima citado, que advêm a extrafiscalidade ambiental, como um instrumento de grande serventia, cujo objetivo é minimizar os prejuízos ocasionados decorrentes das atividades que visam tão somente

o lucro, em detrimento ao meio ambiente equilibrado, nesse contexto procura-se através da extrafiscalidade, dar maior ênfase aos incentivos tributários ou com medidas mais severas com a intenção de desestimular comportamentos que causam danos ao meio ambiente, de forma que se consiga mudar as práticas nocivas dos agentes econômicos em atitudes positivas em favor da conservação ambiental.

Nesse sentido, SCHENEIDER (2013, p. 35) ao analisar o uso da extrafiscalidade, alega que cabe ao Estado, com seu poder de polícia e de acordo com o interesse da coletividade, colocar à disposição do contribuinte benefícios fiscais, seja implementando isenções ou diminuindo alíquotas no âmbito das práticas que favoreçam aos interesses da coletividade. Cita como exemplo o aumento da alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados- IPI, referente aos cigarros. É de conhecimento de toda a coletividade que esse produto faz mal a saúde, no entanto, continua sendo produzido e comercializado, com essa atitude o Estado está buscando proteger o meio ambiente e ao mesmo tempo desestimular comportamentos inadequados e prejudiciais ao contribuinte, que são chamadas de externalidades negativas.

Sendo assim GONÇALVES (2008, p. 16) dispõe que para encorajar a prática de atitudes positivas, em favor da proteção ambiental advindo dos agentes econômicos, não se faz necessário à previsão de novos tributos, basta os legisladores baseados nas leis já existentes, encontrarem possibilidades de adequar a nova realidade às necessidades da coletividade em manter um ambiente saudável, associando ao aumento ou redução das alíquotas tributárias.

Segundo SCHNEIDER (2013, p. 36), o conceito de tributo preconizado pelo ordenamento jurídico brasileiro, previsto no artigo 3º do CTN, estabelece expressamente que um tributo não constituirá sanção de ato ilícito. É sabido, portanto, que os tributos não podem ser utilizados como pena em razão da ocorrência de externalidades negativas.

Para tornar mais esclarecedor, SCHNEIDER busca apoio em Matthes (Apud MATTHES, 2011, p.47-62) o qual explicita que há sim possibilidade de conceder benefícios fiscais a quem pratica atividades que tenham como resultado final externalidades positivas, ou seja, no ordenamento jurídico brasileiro há previsão legal que permite ao Estado a praticar essas concessões, amparado nos fundamentos constitucional e infraconstitucional. Isso é viável porque há uma grande preocupação com a preservação ambiental e ajuda a combater as degradações ao meio ambiente.

Para contribuir com o tema, outro exemplo que demonstra claramente a função extrafiscal do tributo é o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), previsto no

artigo 10 da Lei nº 9.393, de 1996, no referido artigo, o legislador priorizou a preservação ambiental, de forma bem clara, quando deixa de tributar os espaços que são destinados a preservação. Vejamos:

Art. 10 A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

(...)

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

- a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;
- b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;
- c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual;
- d) sob regime de servidão ambiental;
- e) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração;
- f) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público.

Desse modo é visível que o Estado, com o objetivo de atender o que prevê o texto constitucional, faz concessões de isenções de impostos (ITR) aos contribuintes que em suas propriedades mantém área de preservação ambiental.

Portanto, nota-se que o meio ambiente, pode ser protegido pelos governos estaduais, quando estes utilizam uma parte dos recursos arrecadados para a proteção ou preservação, nesse caso, não está desviando para outro setor da administração, mas somente fazendo uso do seu poder discricionário. Sabe-se que nosso país possui extensa área territorial e felizmente grande áreas verde, que precisam ser preservadas. Assim sendo, o Estado no uso de suas atribuições deve promover ações visando diminuir as externalidades negativas (desmatamento, poluição, degradação ou exaustão de recursos naturais etc.).

1.5. Desenvolvimento sustentável e a Constituição Federal de 1988

A preocupação com o meio ambiente é primordial, tanto que foi reservado ao tema um capítulo inteiro na Constituição Federal, procurando disciplinar a matéria diante de sua importância mundial, tendo como fonte inspiradora a Resolução da Conferência de

Estocolmo de 1972. Esta proclama o homem simultaneamente como criatura e criador do meio ambiente, o qual lhe proporciona o sustento físico e lhe oferece a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente.

No ano de 1972, durante sua primeira conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento, na cidade de Estocolmo, capital da Suécia, apesar da ONU ter feito referências sobre desenvolvimento sustentável, o termo usado naquele momento foi ecodesenvolvimento.

Mais tarde em 1983, para chefiar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD foi indicada a primeira ministra da Noruega, a médica Gro Harlem Brundtland, com o objetivo de aprofundar e elaborar propostas mundiais na área ambiental, após quatro anos de estudos e pesquisas, a comissão apresentou o documento conhecido como *Nosso Futuro Comum*, mas conhecido como o Relatório de Brundtland.

Conforme publicação da Revista do Senado Federal intitulada “Em Discussão” (2012), no ano de 1987, quando o relatório de Brundtland fora concluído, trouxe em seu texto um novo conceito de desenvolvimento sustentável, definindo-o como o processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”, entende-se que a preocupação era de que o crescimento econômico estava ocorrendo de forma rápida em alguns países, gerando riquezas, porém, estava também gerando a degradação ambiental, poluição e muitas misérias a população, tornando-as ainda mais pobres.

Segundo Gisele Silva Barbosa, em seu artigo publicado pela revista *Visões* (2008, p.3) sobre o tema em comento, esta alega que o conceito de desenvolvimento sustentável ainda é questionável, quando não esclarecem quais seriam as necessidades de agora e do futuro, contudo é correto afirmar que o relatório de Brundtland foi um marco para o planeta, vista que, despertou a atenção do mundo para a importância de se buscar novas maneiras de se alcançar o desenvolvimento econômico, sem prejudicar os recursos naturais e na medida do possível sem degradar o meio ambiente.

Gisele Barbosa também destaca que o relatório foi grandemente criticado, uma vez que sugere que a insustentabilidade do planeta, ocorre em decorrência do descontrole populacional e a miséria dos países subdesenvolvidos, colocando a poluição produzida pelos países desenvolvidos, como um fator secundário, de menor relevância.

Para corroborar, diz o relatório em questão publicado na revista em Discussão do Senado Federal: “Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de

transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas”, resume o Relatório Brundtland.

Relata ainda que a causa para a degradação ambiental, é a pobreza, pois “um mundo onde a pobreza é endêmica estará sempre sujeito a catástrofes, ecológicas ou de outra natureza”. Então sugere que para atender às necessidades básicas de todos, que haja um crescimento potencial pleno, e o desenvolvimento sustentável exige claramente que haja um crescimento econômico em regiões onde tais necessidades não estão sendo atendidas.

No entanto, foi somente na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Declaração de Estocolmo de 1972, que os princípios ambientais foram plantados por assim dizer, ou seja, a partir da Conferência de Estocolmo, as nações passaram a pensar com mais seriedade em como proteger o planeta para gerações futuras. Dentre os princípios reconhecidos pelo Brasil destacamos: princípio da prevenção; da cooperação; do poluidor-pagador, do equilíbrio e do desenvolvimento sustentável, todos fundamentados na Lei Maior ou legislações federais que tratam do meio ambiente.

Para Frederico Amado (2016, p. 63), o princípio do desenvolvimento sustentável ou meio ambiente ecologicamente equilibrado decorre da busca do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. A recomendação da Conferência era para que os Estados adotassem uma concepção coordenada do planejamento de desenvolvimento, que utilizassem de modo racional os recursos e que pudessem conciliar o desenvolvimento com a proteção ambiental, no interesse de seu povo. Vale destacar que o Brasil já tinha havia previsto em seu ordenamento jurídico bem antes, no o art.4º, inciso I, da Lei 6.938 de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente.

Na Carta Magna, o art. 225, caput, define que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e á coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações”, dispõe ainda no seu art.3º, inciso II, que entre os objetivos, consta o de alcançar o desenvolvimento nacional.

Portanto, do principio em tela, evidencia-se a necessidade do uso racional dos recursos naturais renováveis para que a melhoria da qualidade de vida do ser humano

seja alcançada, sendo o imposto ambiental um instrumento a ser utilizado para alcançar esse fim.

No que se refere ao princípio do Poluidor-Pagador (AMADO, 2016, p. 72) este deve responder pelos danos causados por sua atividade impactante, ou seja, o poluidor é responsável pelos custos sociais da degradação causada ao ambiente. É o que chamamos de externalidades negativas, onde os agentes econômicos ao elaborar seus custos de produção devem considerar os possíveis danos que poderão causar ao meio ambiente, por exemplo: a contaminação dos rios ou a poluição do ar com as imensas queimadas.

Com sua previsão no art. 14, §1º da Lei 6.938 de 1981, o referido princípio menciona que sem prejuízos das penalidades previstas nas legislações federais, estaduais ou municipais é o poluidor obrigado, independente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente ou a terceiros, afetados por sua atividade.

O que nos remete ao entendimento de que o legislador procurou garantir, tanto ao poluidor quanto ao predador, a obrigação de recuperar ou reparar os danos causados. Como exemplo, podemos citar a tributação verde, pois o referido princípio justifica a sua criação, tendo em vista o replanejamento da atividade empresarial com o dever de internalizar os custos ambientais. O referido princípio também vem sendo recorrente aplicado pelos tribunais a fim de que os responsáveis por danos arquem com as consequências de suas atividades, vejamos:

REMESSA DE OFÍCIO. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO AMBIENTAL. MULTA ADMINISTRATIVA. POLUIDOR. LEGITIMIDADE. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. TERMO INICIAL. TÉRMINO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. 1. Poluidor é toda pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental, sendo parte legítima para responder por infração administrativa. 2. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, de modo que a recuperação do meio ambiente não afasta a aplicação da multa. 3. O prazo para a cobrança da multa aplicada ante a infração administrativa ao meio ambiente é de cinco anos, nos termos do Decreto n.º 20.910/32, o qual deve ser aplicado por isonomia à falta de regra específica para regular esse prazo prescricional. O termo inicial para a contagem do prazo prescricional somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator (Súmula 467 do STJ). 4. Remessa obrigatória desprovida. (TJ-DF-RMO:20130111012766, Relator: CARLOS RODRIGUES, Data de Julgamento: 01/07/2015, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 28/07/2015 . Pág.: 220)

Segundo AMADO o princípio da prevenção, está expresso no art. 225 da CF/88 e também de forma clara na resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que permite ao Poder Público e a coletividade o dever de proteger e preservar o equilíbrio ecológico, para as presentes e futuras gerações, ou seja, deixa claro que prevenir é o mesmo que conservar e ter cuidado, uma vez que os danos ambientais são quase sempre irreversíveis.

Este princípio parte do pressuposto de que, de posse de dados científicos, se for verificado que é possível a ocorrência de danos ambientais a partir de uma atividade lesiva ao meio ambiente, é de rigor impor ao empreendedor condicionantes no licenciamento ambiental para reduzir ou eliminar os prejuízos (AMADO,2016, p.59). A Jurisprudência aplica o princípio da prevenção de forma clara e objetiva:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO AMBIENTAL. ESTABELECIMENTO POTENCIALMENTE POLUIDOR. INEXISTÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. MULTA. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. MANUTENÇÃO DA PENALIDADE. A aplicação de multa pelo funcionamento de estabelecimento potencialmente poluidor sem o devido licenciamento ambiental prescinde da efetiva verificação da ocorrência de danos ao meio ambiente. Princípio da Prevenção. No caso dos autos, restou incontroverso que a autora desenvolveu a sua atividade industrial, por seis anos, sem o devido licenciamento ambiental, visto que não contava com estação de tratamento de esgoto nas suas instalações, lançando efluentes líquidos industriais in natura, colocando em risco o meio ambiente, a saúde pública e a toda a coletividade APELAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. DECISÃO MONOCRÁTICA. (Apelação Cível Nº 70051406387, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Kraemer, Julgado em 06/08/2013) (TJ-RS - AC: 70051406387 RS, Relator: Eduardo Kraemer, Data de Julgamento: 06/08/2013, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/08/2013)

Em relação ao princípio da precaução, embora não tenha previsão literal na Constituição, tal princípio corresponde ao nº 15 da ECO-92, que assim descreve:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para precaver a degradação ambiental (DECLARAÇÃO DO RIO ECO/1992)

Assim, quando houver dúvidas em relação a determinando empreendimento, se este pode ou não causar danos ambientais, usa-se o princípio da precaução para proteger e evitar qualquer risco de dano ao meio ambiente. Cabe ao empreendedor provar que sua atividade não irá causar danos ou apresenta qualquer risco ao meio ambiente. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL – COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL DE MULTA POR DANO AMBIENTAL – INEXISTÊNCIA DE INTERESSE DA UNIÃO - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL - PRESTAÇÃO JURISDICIONAL - OMISSÃO - NÃO-OCORRÊNCIA - PERÍCIA - DANO AMBIENTAL - DIREITO DO SUPOSTO POLUIDOR - PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO - INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. 1. A competência para o julgamento de execução fiscal por dano ambiental movida por entidade autárquica estadual é de competência da Justiça Estadual. 2. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 3. O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva. 4. Nesse sentido e coerente com esse posicionamento, é direito subjetivo do suposto infrator a realização de perícia para comprovar a ineficácia poluente de sua conduta, não sendo suficiente para torná-la prescindível informações obtidas de sítio da internet. 5. A prova pericial é necessária sempre que a prova do fato depender de conhecimento técnico, o que se revela aplicável na seara ambiental ante a complexidade do bioma e da eficácia poluente dos produtos decorrentes do engenho humano. 6. Recurso especial provido para determinar a devolução dos autos à origem com a anulação de todos os atos decisórios a partir do indeferimento da prova pericial. (STJ - REsp: 1060753 SP 2008/0113082-6, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 01/12/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/12/2009)

Para complementar os princípios citados acima, trataremos de dois princípios específicos do direito tributário que irão contribuir significativamente para dinamizar as práticas sustentáveis. O primeiro é o princípio da capacidade contributiva, previsto no art.145, §1º da Constituição Federal, o qual prevê que sempre que possível e dentro do campo das possibilidades, os impostos terão caráter pessoal, e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, identificar o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas daquele (AMADO, 2016, p. 918).

Nota-se que não se pode separar o princípio supracitado da tributação ambiental, mesmo quando ocorrer a hipótese de extrafiscalidade, caso contrário não se estaria buscando concretizar uma sociedade livre, justa e solidária.

O segundo princípio é o da estrita legalidade ou da tipicidade fechada, o qual está fundamentado no art. 5º, inciso II e no art. 150, inciso I, ambos da Constituição Federal, cuja garantia determina que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, e que nenhum tributo será instituído ou majorado a não ser por lei que o estabeleça. Sendo assim, entes federativos só podem majorar a base de cálculo ou alíquota dos tributos, mediante a expedição de lei.

No entanto, é de ser destacar que os atos normativos devem ser analisados também sob a perspectiva da seara ambiental em consonância com o direito fundamental

ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nesses casos os atos regulamentares deverão ser razoáveis e convergir com os dispositivos legais *stricto sensu* que os fundamenta, sob pena de invalidade (AMADO, 2016, p. 919).

Segundo o Tribunal Superior de Justiça - STJ, o legislador que edita lei que crie taxa a ser cobrada pelo exercício de poder de polícia ambiental, não tem a obrigação de elaborar listas exaustivas das atividades a serem fiscalizadas, pois a cada momento poderá surgir uma nova atividade impactante ao ambiente que deverá ser fiscalizada. Como se percebe há situações que o legislador é forçado a editar normas em branco, cujo conteúdo final é deixado a outro órgão de poder, sem que nisso se configure uma delegação legislativa.

1.6. Da necessidade da tributação ambiental para a proteção do meio ambiente

No que tange ao meio ambiente e a responsabilidade dos entes federados quanto a sua proteção, ainda hoje a questão do “Pacto Federativo” se mostra contraditória. Pois, ao passo em que se constitui como um fundamento da Federação acaba atribuindo a mesma função a mais de um ente sem o devido esclarecimento do que cabe a cada um. Percebe-se que, em que pese a CF/88 tenha outorgado a todos os entes políticos a possibilidade de legislarem sobre matéria ambiental, a União continua sendo a responsável por instituir as diretrizes (norma geral) a ser respeitada.

De outro lado, as necessidades locais e regionais de Estados e Municípios os levam a editar sua legislação com base na realidade em que vivem, visto que a própria morosidade na edição dessas diretrizes no âmbito federal por vezes atrasa ou impede uma atuação mais eficaz e frequente pelos demais entes. Dessa forma não raramente surgem conflitos de lei federais com leis estaduais ou municipais.

Apesar da criação da Lei Complementar 140/2011, ainda se percebe que as competências não ficam bem definidas e por vezes há a ingerência de um ente na competência de outro, o que leva ao desfazimento ou inconstitucionalidades de certas medidas, prejudicando unicamente o ambiente. Nesse diapasão, a ideia de “federalismo cooperativo” em que cada ente político colaboraria para concretizações dos direitos constitucionais, apesar da boa intenção, acaba sendo de difícil implementação.

Entretanto, percebe-se que alguns governos estaduais, na medida do possível e através do que a Constituição lhes permite, buscam promover a sustentabilidade em seus

Estados, utilizando-se dos mecanismos previstos na Carta Política, sem precisar criar novas medidas, como é o caso do ICMS ecológico.

Nesse contexto da importância da proteção do meio ambiente, a Constituição Federal, no art. 170 e seus incisos trata da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que visa o aumento da produção e também do nível de emprego. Esse dispositivo engloba princípios, dentre os quais o da defesa do meio ambiente, possibilitando tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços de seus processos de elaboração e prestação.

A defesa do meio ambiente, incluído como princípio da ordem econômica possibilita ao Poder Público condicionar a atividade produtiva ao respeito ao meio ambiente e interferir efetivamente, se preciso for, a favor da ecologia quando da exploração econômica.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional 42/2003, alterou o inciso VI do art.170, de tal maneira que a defesa do meio ambiente pode ser feita inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Assim, foi de suma importância essa alteração, pois permitiu que o Poder Público interviesse nas explorações econômicas de modo a assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Portanto, a ingerência do Estado na economia, permite que se trabalhe na preservação do ecossistema, com o condão de deter certas condutas lesivas, assim como, desestimulá-las com a cobrança de tributos, evitando o máximo possível de impactos negativo ao meio ambiente.

No entanto, é notório que para evitar a degradação ambiental, torna-se necessário agir com determinação contra os potenciais poluidores e estimulá-los a participar efetivamente do processo de preservação ambiental. A tributação ambiental passa a ser um instrumento efetivo e poderoso se for usado para criar, oferecer incentivos e benefícios fiscais, ou para adequar alíquotas tributárias ou ainda, usar a repartição orçamentária para promover o meio ambiente equilibrado e saudável. Nesse sentido sua função esta claramente definida como extrafiscal, preventiva e de proteção.

Segundo Frederico Amado (2016, p.911) tanto no Brasil como em outras nações, o Estado está fazendo uso do seu poder de tributar como meio de proteção ao meio ambiente e, para tanto instituiu os tributos “verdes”, ou seja, é a tributação ambiental usada como mais um instrumento econômico para a consumação da Política Nacional do Meio Ambiente, cujo fundamento está no art. 9º, inciso XIII da Lei 6.938 de 1981.

Na prática a operacionalização dos tributos verdes, ocorre da seguinte maneira: aplicam-se para aqueles que praticam condutas favoráveis ao ambiente a redução de base de cálculo ou alíquotas, isenções, créditos tributários, etc., e para os que praticam condutas lesivas a sobrecarga tributária, ambas por meio da vinculação ambiental no seio da própria estrutura das regras tributárias (AMADO, 2016, p.911).

Desse modo, com a instituição de tributos verdes, em observância aos princípios da capacidade contributiva e da estrita legalidade, atende-se ao princípio do desenvolvimento sustentável – sedimentado na ECO92 –, bem como o princípio do poluidor-pagador, cuja função principal é internalizar os custos ambientais.

A Agenda 21 brasileira, em sua segunda edição, no ano de 2004 garantiu espaço político-institucionais para propor mudanças em vários instrumentos tributários, destacamos como exemplo a cota-parte do ICMS, cuja aplicação é definida por lei estadual e constitui enorme possibilidade para a promoção de políticas, programas e projetos de desenvolvimento sustentável.

Segundo Wilson Loureiro (2006), a aplicação dessa cota-parte do ICMS, denominada ICMS Ecológico tem seu fundamento no art.158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal/88, em que os Estados passaram a editar leis de acordo com o permitido pela Lei Maior, criando critério ambiental de redistribuição da parcela do imposto, e criando, conseqüentemente maior conscientização de conservação ambiental nos Municípios desses Estados. Como sua finalidade é a proteção ambiental, cada Estado pode idealizar um modelo de ICMS ecológico, não deixando, contudo, de observar os critérios da União, pois a intenção é estimular aos poucos o aumento de zonas ou áreas de conservação ambiental, compensando os Municípios envolvidos pelas restrições no uso dessas áreas constitucional e legalmente protegidas.

2. O PAPEL DO ICMS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

2.1. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – espécie do gênero tributo

Expresso na Constituição de 1988, no art. 155, inciso II, de competência dos Estados, o ICMS é o Imposto de incidência sobre as operações relacionada à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transportes seja interestadual ou intermunicipal e de comunicação, ainda que estas operações e prestações sejam iniciadas no exterior.

A expressão “circulação de mercadoria” deve ser interpretada tomando por base a acepção econômica, a qual pressupõe a transferência de propriedade ou de posse da mercadoria, no entanto, o autor admite que é um conceito novo, afirma que “circulação de mercadorias” abarca não apenas a transferência de propriedade ou posse da mercadoria, como também a saída física que configura uma etapa no processo de circulação de mercadorias desde a fonte de produção até o consumo final. Por esse conceito, tributável seria a saída de mercadoria do estabelecimento atacadista para o estabelecimento varejista de uma mesma empresa (HARADA, 2017, p. 307).

O Superior Tribunal de Justiça, segundo esse mesmo autor (HARADA, 2017, p. 307) deixa sinalizado que circulação de mercadoria, não significa apenas circulação jurídica, porém, não admite a tributação de todo e qualquer deslocamento físico da mercadoria, mas tão somente daquele que representa uma movimentação em direção ao consumo. Este Tribunal editou a Súmula 166 para dirimir qualquer dúvida, segundo a qual “não constitui fato gerador do ICMS o simples deslocamento da mercadoria de um para outro estabelecimento do mesmo contribuinte”.

Em relação aos serviços de transportes interestaduais e intermunicipais e de comunicação, os tributaristas enfatizam que o fato gerador, obrigatoriamente é a prestação do serviço, fator importante para afastar a cobrança do ICMS, por exemplo, quando uma pessoa realiza para si mesma o serviço de transporte de produtos de sua propriedade (ALEXANDRINO, 2014, p. 192).

Assegura Ricardo Alexandre (2017, p. 696) que os bens incorpóreos, ou seja, os bens abstratos, também estão inseridos na categoria de mercadoria, fato inclusive reforçado pela jurisprudência do STF:

Atualmente não mais se pode afirmar que somente estão compreendidos no conceito de mercadoria os bens corpóreos (fisicamente tangíveis), uma vez que o Supremo Tribunal Federal entendeu que o ICMS incide sobre a comercialização de software, mesmo quando a aquisição é feita mediante transferência eletrônica de dados (download pela internet, por exemplo), sem que haja uma base física que caracterize o “*corpus mechanicum* da criação intelectual” (ADIMC 1.945/MT, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 26.05.2010).

De outro lado, o Sistema Tributário, trata de modo diferenciado a energia elétrica e a água encanada, ambos serviços presentes no nosso cotidiano e causadores de muitos transtornos, porém necessários ao indivíduo. O art. 155, §3^a da CF/88, expressa claramente que incide o ICMS, sobre o fornecimento de energia elétrica, mas em relação à prestação de serviço público de água encanada não ocorre à incidência do imposto, vejamos o entendimento do STF:

Tributário. ICMS. Fornecimento de água tratada por concessionárias de serviço público. Não incidência. Ausência de fato gerador. 1. O fornecimento de água potável por empresas concessionárias desse serviço público não é tributável por meio do ICMS. 2. As águas em estado natural são bens públicos e só podem ser exploradas por particulares mediante concessão, permissão ou autorização. 3. O fornecimento de água tratada à população por empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas não caracteriza uma operação de circulação de mercadoria. 4. Precedentes da Corte. Tema já analisado na liminar concedida na ADI nº 567, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, e na ADI nº 2.224-5- DF, Relator o Ministro Néri da Silveira. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 607056-RJ, rel. Min. Dias Toffoli, j. 10-4-2013, Tribunal Pleno).

Portanto o fornecimento de água encanada é um serviço público essencial, não podendo ser comparado à venda de mercadorias, por fim, somente através do art. 4º da Lei Complementar 87/1996, tem-se a possibilidade de caracterizar a finalidade comercial do bem, alegando a realização da operação ser de forma habitual ou em volume que denote o intuito comercial.

Ao contrário de outros tributos, como Taxas e a Contribuição de Melhoria, o ICMS não é vinculado, ou seja, é devido pelo contribuinte, independentemente de qualquer contraprestação por parte do Estado.

O ICMS será devido a partir do momento que há a emissão da nota fiscal do produto ou serviço, pago pelo consumidor, chamado de fato gerador. Fato gerador é o fato previsto em lei, que deverá acontecer para surgir à obrigação tributária principal, impondo ao sujeito passivo o pagamento do tributo. O CTN em seu art. 114 define de forma precisa que o fato gerador da obrigação principal, é aquela situação necessária e suficiente para que ocorra a incidência do tributo.

O fato gerador da obrigação acessória, no entanto, é qualquer situação que, na forma da legislação aplicável, impõe a prática ou a abstenção de ato que não configure obrigação principal.

Para evitar dúvidas, o governo editou a Lei Complementar nº 87/1996, que em seu art. 2º elenca as inúmeras situações que são possíveis ocorrer à incidência do ICMS, vejamos:

Art. 2º O imposto incide sobre:

I - operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares;

II - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores;

III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a

retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;

IV - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

V - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual.

§ 1º O imposto incide também:

I – sobre a entrada de mercadoria ou bem importados do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade; (Redação dada pela Lcp 114, de 16.12.2002)

II - sobre o serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior;

III - sobre a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente.

§ 2º A caracterização do fato gerador independe da natureza jurídica da operação que o constitua.

Art. 3º O imposto não incide sobre:

I - operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão;

II - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços;

III - operações interestaduais relativas a energia elétrica e petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, quando destinados à industrialização ou à comercialização;

IV - operações com ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial;

V - operações relativas a mercadorias que tenham sido ou que se destinem a ser utilizadas na prestação, pelo próprio autor da saída, de serviço de qualquer natureza definido em lei complementar como sujeito ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, ressalvadas as hipóteses previstas na mesma lei complementar;

VI - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de propriedade de estabelecimento industrial, comercial ou de outra espécie;

VII - operações decorrentes de alienação fiduciária em garantia, inclusive a operação efetuada pelo credor em decorrência do inadimplemento do devedor;

VIII - operações de arrendamento mercantil, não compreendida a venda do bem arrendado ao arrendatário;

IX - operações de qualquer natureza de que decorra a transferência de bens móveis salvados de sinistro para companhias seguradoras.

Parágrafo único. Equipara-se às operações de que trata o inciso II a saída de mercadoria realizada com o fim específico de exportação para o exterior, destinada a:

I - empresa comercial exportadora, inclusive tradings ou outro estabelecimento da mesma empresa;

II - armazém alfandegado ou entreposto aduaneiro.

Atendo-se ao que prevê a LC nº 87/96, os governos estaduais, de tempo em tempo, promovem campanhas para que o consumidor exija o comprovante de compra, com o objetivo de evitar e diminuir a sonegação e aumentar a arrecadação.

Em relação ao princípio da não cumulatividade, previsto no art.155, §2º, I da CF/88, o referido imposto não será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo, ou outro Estado, ou pelo Distrito Federal. A interpretação seria que o contribuinte, tem o direito de compensar o tributo que já pagou em operações futuras, daí a necessidade de emissão de nota ou cupom fiscal a cada operação realizada.

Assim, José Afonso da Silva (2014, p. 672), ao tratar do princípio da seletividade (art. 155, §2º, III da CF/88), assegura que o ICMS poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços, isto porque, a alíquota varia de acordo com essencialidade do bem, considerando além das necessidades básicas do ser humano, outras que contribuam para um padrão de vida digna.

Vale dizer que além da variação da alíquota, o princípio da seletividade também ocorrerá através de convênios interestaduais onde poderão ser adotadas reduções de bases de cálculo, isenções e outros instrumentos permitidos pela Lei Maior.

Diante da análise que vem se fazendo sobre o tributo ICMS, se verifica que este por ser exclusivo dos Estados, possui relevante importância no ordenamento jurídico. Sua finalidade principal é fiscal, mas pode ser também extrafiscal. Após a arrecadação do referido tributo seu destino é melhorar os serviços públicos, por exemplo: a saúde e educação. Também usando da extrafiscalidade, é utilizado para atender as exigências sociais, temos como exemplo latente o ICMS Ecológico que foi instituído por alguns Estados para combater o desmatamento, a poluição, a degradação ambiental, de forma que promova o desenvolvimento sustentável, precisando tão somente de uma lei que definam os critérios e a forma como serão aplicados tais recursos.

2.2. A distribuição do ICMS, segundo o artigo 158, inciso VI, da Constituição Federal de 1988

Há de se falar que na distribuição do ICMS, segundo o art.158, inciso VI da Constituição Federal de 1988, o Estado deve repassar aos Municípios 25% (Vinte e cinco por cento) do ICMS, conforme previsão constitucional:

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.

Desse modo, os Municípios recebem 25% do ICMS arrecadado pelo Estado onde se situem, o qual adotou para fins de distribuição desse percentual entre os municípios, o critério de territorialidade do valor adicionado, ou seja: a cada município compete o valor adicionado produzido em seu próprio território, relativamente a três quartos do valor a ser distribuído. O Estado não tem a discricionariedade de modificar o montante a ser distribuído, nem tão pouco os critérios de rateio, devendo obedecer ao prescrito na Constituição Federal. Já na distribuição dos 25% remanescentes que corresponde $\frac{1}{4}$, o ente estadual tem discricionariedade para estabelecer, por lei própria de que forma o rateio ocorrerá.

2.3. O Imposto Sobre Bens e Serviços e a (im)possibilidade de afronta ao Pacto Federativo

Nessa seara de discussão, atualmente, tramita no Congresso Nacional (2019) proposta de reforma tributária (Proposta de Emenda à Constituição nº 045/2019) para simplificar a cobrança e distribuição dos tributos nacionais, tendo como pressupostos a manutenção da carga tributária global e o deslocamento de recursos da ordem de R\$ 24.597.000,00 (vinte e quatro milhões quinhentos e noventa e sete mil reais) para os Municípios, mediante destinação das receitas do ITCMD e dos outros 50% (cinquenta por cento) do IPVA, sendo tal montante suportado meio-a-meio entre União e Estados (realocação de recursos que somente se iniciará após o 5º ano e seus efeitos integralmente implementados após período de transição) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Referida reforma abrangeria um período mínimo de 15 (quinze) anos em que haveria a unificação gradativa de tributos de competência da União (Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, PI, PIS/COFINS), dos Estados e Distrito Federal (Imposto

sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS) e dos Municípios (Impostos sobre Serviços - ISS), substituindo-os por um único tributo sobre o consumo, denominado “imposto sobre bens e serviços (IBS)”.

Referida discussão pauta-se na necessidade premente do país em atualizar a maneira de cobrança dos tributos dos Estados da Federação, sobretudo buscando a otimização e a segurança jurídica aos Entes Públicos, adequando-os à modernidade.

O IBS promete simplificar a tributação sobre o consumo, substituindo outros cinco tributos, tornando-a simples, transparente, neutra e equitativa. Alcançará todas as atividades econômicas envolvendo bens, direitos e serviços, inclusive alguns que hoje escapam da tributação sobre o consumo, como a locação de bens. Será uniforme em todo território nacional, comportando alíquota sobre o valor líquido das operações, sem incidência sobre outros tributos (SALUSSE, 2018).

Por outro lado, referida reforma tem sido alvo de questionamentos por aqueles que defendem que haveria uma violação ao Pacto Federativo, uma vez que diminuiria a autonomia financeira dos Estados e Municípios, bem como os tornaria dependentes das políticas da União.

Para alguns eminentes professores de Direito Financeiro e Tributário, ouvidos informalmente, trata-se de uma aberração, pois violará centralmente o pacto federativo e diminuirá a autonomia financeira dos estados e municípios, pois sem *competência tributária* não haverá autonomia, e, portanto, a proposta de emenda constitucional seria inconstitucional desde sua origem, neste específico aspecto, e sequer poderia tramitar no Congresso, pois afetaria a “forma federativa de Estado” (artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, CF) (SCAFF, 2019).

Desde já se nota que referida argumentação anda na contramão da intenção de modernização do atual sistema tributário nacional, justamente porque o pacto federativo não se consolida tão somente com a possibilidade do Ente Público de instituir tributos. Na verdade, ocorreria a otimização na cobrança, possibilitando que os Estados e Municípios pudessem inclusive fiscalizar o repasse do IBS, de forma organizada e compartilhada, a partir de entidade, criada por lei e com participação dos Entes Públicos envolvidos, que seria a responsável pela fiscalização do referido rateio.

Ademais, referida proposta de modernização possibilitaria aumentar a independência dos Entes Federativos, viabilizando a redução das “guerras fiscais”, bem como o acesso equitativo e participativo de todos os Entes aos recursos arrecadados, sem olvidar que essa medida não leva a redução das verbas a serem repassadas. Dessa forma, a medida não diminuiria, nem sequer feriria suas respectivas autonomias.

Assim, nota-se que a reforma tributária proposta e atualmente em discussão na pauta política, não configura um retrocesso ou violação de uma cláusula pétrea (Pacto

Federativo), ao revés, aperfeiçoaria a arrecadação, eliminaria desigualdades setoriais e possibilitaria que os Estados e Municípios pudessem concretizar mais ainda suas respectivas políticas públicas.

2.4. O ICMS ecológico como instrumento de política pública contribuindo a proteção do meio ambiente

Atualmente, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, o país conta com 5.570 municípios distribuídos pelos Estados da federação, os quais conforme preceitua a Carta Magna em seu artigo 158, IV, devem receber do Estado 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (IBGE, 2016).

Assim, vale lembrar uma vez mais que conforme definido na Carta Magna, cabe aos municípios 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, e até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. Isto posto, considerando as peculiaridades de cada município, os Constituintes dos Estados e Distrito Federal estabeleceram os critérios da distribuição desse um quarto, legitimados no art. 158, parágrafo único e seus incisos, da CF/88, o que permitiu ao Poder Público Estadual a implantação do ICMS Ecológico.

Também deve ser observado que a disposição constitucional em relação à arrecadação municipal, expressa no art. 156, incisos I, II e III, dispõe que aos municípios cabe somente os impostos do IPTU, ITBI e ISS, sendo taxativa essa lista. Vale ressaltar que a arrecadação desses impostos é em geral muito baixa e a maioria dos municípios gastam mais do que arrecadam (ALEXANDRE, 2017, p.740).

Partindo desse pressuposto, aos governos municipais, em regra, pouco resta para promover o desenvolvimento local e alavancar políticas públicas, uma vez que estão sempre na dependência dos governos federal e estadual. Daí advém a importância de se aplicar uma parte do ICMS em políticas públicas, e nesse cenário está o ICMS Ecológico, como parte da política orçamentária capaz de intervir no desenvolvimento dos municípios brasileiros, se for utilizado conforme sua previsão no ordenamento jurídico, o que significa redistribuir um montante do ICMS arrecadado para os municípios que tenham em seu território Unidades de Conservação (OLIVEIRA, 2014).

2.4.1. Conceito e finalidade do ICMS Ecológico

O ICMS Ecológico é expressão utilizada para denominar o repasse de parte do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, arrecadado pelos estados aos seus municípios que respeitem critérios de preservação ambiental (THOMÉ, 2015, p. 834).

Segundo Wilson Loureiro (2017), o ICMS Ecológico é a nome dado a qualquer critério, ou um rol de critérios que contemple aspectos ambientais, que serão utilizados para servir de base de cálculo para encontrar o percentual que cada município de um determinado Estado fará jus ao recebimento quando do repasse da verba do ICMS, assim previsto na Constituição Federal. Sendo assim, percebe-se que o referido tributo possui o caráter incentivador, ora para preservação ambiental, ora para que os municípios mantenham em seus territórios áreas protegidas sem, contudo, inviabilizar o desenvolvimento econômico dos mesmos.

Em relação aos critérios, Wilson Loureiro continua discorrendo sobre eles, e enumeram alguns, deixando evidente que não são taxativos e cada Estado poderá adotar um ou mais critérios conforme suas peculiaridades, que são: Conservações da biodiversidade, nesse critério estão incluídas as unidades de conservação, quilombolas, áreas degradadas e terras indígenas; conservação do solo; coleta de lixo, conservação de mananciais de abastecimentos; controle de queimadas e combate aos incêndios florestais; organização de sistemas municipais de meio ambiente e conservação do patrimônio histórico.

Outra conceituação pertinente ao ICMS ecológico é da bióloga Maria Eliza Bianchi dos Santos (2016) a qual assevera que é um tributo usado como ferramenta econômica de estímulo ambiental aos municípios que em seus territórios possuem áreas comprometidas e intocáveis as chamadas áreas protegidas, e também alocam as Unidades de Conservação, pode ser destinado também para o agente municipal investir no desenvolvimento sustentável e ao meio ambiente equilibrado.

Segundo Giovanna Baggio de Bruns (2017), administradora do Portal Eletrônico ICMS Ecológico (ICMS-E), o ICMS Ecológico passou a ter grande importância no cenário ambiental e tributário, uma vez que trata da biodiversidade em todo território nacional. Assim sintetiza:

O ICMS Ecológico é uma ferramenta mais efetiva de estímulos à conservação dos remanescentes de ecossistemas nativos no Brasil.

Estimulando estados e principalmente municípios a encarar suas áreas verdes como ativos, valorizando-as não só ambientalmente, mas economicamente. É um novo modelo, é o reflexo de uma nova era, quando se passa a enxergar a natureza como uma vantagem ao desenvolvimento e não como um entrave ao crescimento econômico.

Destaca-se, ainda, o conceito de ICMS Ecológico se apresenta como um instrumento econômico de compensação fiscal, que no decorrer dos anos tem se apresentado de grande utilidade no que tange a concretização dos objetivos estabelecidos pela Constituição Federal, mormente em relação a promoção da justiça fiscal, ajudando os municípios no sentido de melhorar a qualidade de vida de seus munícipes e ao mesmo tempo elevar suas receitas (TUPIASSU, 2014, p. 82).

A autora supracitada, de forma clara e objetiva explica que a administração estadual, possui ingerência nos municípios, de forma que é perceptível sua ação no que se refere ao desenvolvimento dos mesmos quando estabelece os critérios de repasse nas políticas públicas adotadas. Pois, se elaboradas conforme a necessidade latente do município poderá constituir um grande fator de indução de economia, trazendo a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico, fatores essenciais para o município.

Destarte, tomando por base os preceitos da Constituição Federal, a finalidade do ICMS Ecológico seria a de garantir a proteção e preservação do meio ambiente sem esquecer que também existe a necessidade dos municípios ampliarem suas receitas, pois esses entes acabam sofrendo restrições em relação a exploração econômica por possuírem em seus solos áreas de preservação ou conservação as quais, em regra, não poderão ser utilizadas. Assim para evitar ainda mais a degradação ambiental, se lança mão desse tributo, como forma de manter longe das explorações econômicas essas determinadas áreas.

Portanto, cada ente estadual, estabelece as finalidades do ICMS Ecológico, priorizando a conservação ambiental ou a coletividade, porém, não se pode esquecer das ações voltadas para melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável.

Torna-se fundamental lembrar que O ICMS Ecológico, ao se apresentar como um incentivo fiscal garantido constitucionalmente, permite a formação de parcerias entre os entes públicos (União, Estados e Municípios) na busca do equilíbrio e conservação ambiental.

2.4.2. A evidência da função extrafiscal no tributo: ICMS ecológico

Na visão dos autores Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu (2004), a política do ICMS Ecológico retrata com clareza a intromissão positiva do Estado, não de forma coercitiva, mas como incentivo intergovernamental. Afirmam que o imposto é um forte instrumento econômico extrafiscal com vista ao alcance de um fim previsto na Constituição Federal, que nada mais é, do que a preservação ambiental para as gerações presentes e futuras, dessa forma promove a justiça fiscal e de forma voluntária influencia os municípios que lutam para o aumento de suas receitas, com a intenção de melhorar a qualidade de vida de suas populações.

É sabido que a função do ICMS principal é fiscal, no entanto, Constituição Federal de 1988, estabelece no seu art. 155, §2º, inciso III, que poderá ser seletivo, sendo facultativo o seu uso com a função extrafiscal. Tal possibilidade dada aos Estados lhes permite que seja destinada uma parcela da arrecadação do referido imposto aos municípios, para suprir a falta de verbas em consequência de manter em seus territórios áreas de Unidade de Preservação, fato que dificulta o desenvolvimento econômico do local.

Há de lembrar que a extensão territorial do país é grande, inúmeros municípios brasileiros possuem grandes áreas de reservas ambientais, normalmente, impossibilitando que eles alcancem o desenvolvimento econômico razoável ou que consigam aumentar a taxa de arrecadação, embora contribuam de maneira inquestionável para a manutenção do ecossistema. Sendo assim, quando o Estado opta em oferecer recursos para compensá-los pelas perdas, ou seja, por manter em seus territórios áreas de preservação, possibilita aos municípios a oportunidade de investir em outras áreas de sua atuação como, por exemplo: educação e saúde, sem, contudo, deixar de lado a preservação ambiental (SILVA, 2015, p. 834).

Vale dizer, que a possibilidade dada aos Estados de aplicar $\frac{1}{4}$ (um quarto) dos 25% a preservação do meio ambiente, não é somente a vontade do ente estadual, mas também é o desejo da sociedade contemporânea para tutelar os bens ambientais (AMADO, 2016, p. 921).

Como se percebe é imprescindível a manutenção da extrafiscalidade do referido tributo, que serve como forma de conservação ambiental através do chamado ICMS Ecológico, o qual já se mostra em prática por diversos estados brasileiros. Ele também pode ser visto sob a perspectiva de servir como uma forma de estruturar a distribuição do

valor residual (1/4 dos 25%) que o Estado, por lei estadual e de acordo com que foi facultado pela Constituição Federal, possui para distribuir aos seus entes municipais.

É notório o grande potencial que a política do ICMS Ecológico tem demonstrado nos Estados onde já está sendo implantada. Os objetivos previstos por esses Estados e estabelecidos conforme os critérios adotados na distribuição dos valores das cotas municipais, em sua maioria estão sendo alcançados, ou em alguns casos sendo redefinidos conforme as peculiaridades apresentadas por cada município. Todavia, se percebe que a preocupação principal estabelecida constitucionalmente é a preservação ambiental.

2.5. O ponto de partida do ICMS ecológico nos Estados da federação

O Estado do Paraná, por unanimidade é indicado como o pioneiro a adotar o ICMS Ecológico, todos os autores pesquisados e citados no presente trabalho, convergem para a mesma resposta. O sítio da *The Nature Conservancy - TNC* (2017) coordenado por Giovana Baggio tem uma página dedicada ao histórico do ICMS-E no Brasil, que inicia dando destaque para o referido estado, afirmando que foi o primeiro a fazer uso do artigo 158 da Constituição Federal, denominando de ICMS Ecológico, porque era usado como uma forma de compensação financeira aos municípios que se encontravam impedidos de explorar economicamente uma parte de sua área territorial, por esta abrigando áreas de preservação, em algumas vezes instituídas por lei federal ou estadual.

O site segue explicando que, com o passar do tempo o estado do Paraná, mudou a metodologia adotada, pois, se antes era compensar financeiramente os municípios, atualmente seria incentivar economicamente, premiando a boa gestão municipal. Ou seja, estimulando positivamente através de benefícios financeiros, os municípios que praticam atitudes protetoras ao meio ambiente, convencendo os gestores municipais a investir em projetos e /ou atividades de conservação ambiental em atividades eleita pelo Estado.

Percebe-se que por ser pioneiro, o Estado do Paraná serviu de modelo para os demais estados brasileiros, os quais obedecendo a Lei Maior e suas Constituições Estaduais, passam a legislar a favor do meio ambiente, adotando critérios as vezes diferenciados, mas não aleatórios, para dessa forma melhor atender os interesses da população local e também suas peculiaridades, pois a dimensão geográfica do país e as diferenças regionais são fatores que influenciam nas escolhas dos critérios.

É importante frisar que no art. 132 da Constituição Estadual do Paraná de 1989, já previa o ICMS Ecológico, uma vez que garantia aos municípios tratamento especial para os que possuíam em seus territórios unidades de preservação. No entanto, a viabilidade foi possível graças à interferência dos municípios que se sentiam prejudicados, o artigo então foi regulamentado pela Lei Complementar nº 59 de 1º de outubro de 1991. Que em seu art.4º estabelece:

“A repartição de cinco por cento (5%) do ICMS a que alude o artigo 2º da Lei Estadual nº 9491, de 21 de dezembro de 1990, será feita da seguinte maneira: cinquenta por cento (50%) para municípios com mananciais de abastecimento; cinquenta por cento (50%) para municípios com unidades de conservação ambiental. Parágrafo único. No caso de municípios com sobreposição de áreas com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, será considerado o critério de maior compensação financeira.”

Como os Estados possuem autonomia para determinar os critérios da fração que cabe aos municípios, O Estado do Paraná editou a Lei Estadual nº 9491, de 21 de dezembro de 1990, estabelecendo os critérios para a fixação dos índices de participação dos municípios no produto de arrecadação do ICMS. O art.2º regulamenta o art.132 e seu parágrafo único, da Constituição Estadual do Paraná, estabelecendo que seja aplicado 5% (cinco por cento) do ICMS ao municípios beneficiados por aquela norma.

Atualmente, dezessete estados brasileiros já possuem legislações que instituem o ICMS Ecológico, sendo eles: Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins. Para demonstrar como se deu a implantação do ICMS Ecológico, iremos citar apenas os estados da região norte destacando tão somente a legislação e os critérios adotados para distribuição do tributo.

Iniciando, tem-se o estado do Acre, onde foi instituído através da Lei nº 1.530, de 22 de janeiro de 2004, destinando 5% (cinco por cento) da arrecadação do ICMS aos seus municípios que tinham em suas terras unidades de conservação ambiental, estabelecido no art.2º da lei supracitada. Vale destacar que o governo do Acre diferente dos demais governos estaduais estabeleceu a alíquota relativa ao ICMS Verde, equivalente a cinco por cento da arrecadação total do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS no Estado do Acre.

Ainda com relação ao Acre, embora sua lei tenha sido aprovada em 2004, sua regulamentação só ocorreu em 2009, através do Decreto nº 4.918 de 29 de dezembro de 2009. Os arts. 3º e 4º do referido decreto trás em seu bojo os critérios para o cálculo de distribuição do percentual do ICMS ecológico, com destaque para as variáveis como:

avaliação dos alunos pelo programa de avaliação da aprendizagem – PROA, a taxa de mortalidade infantil, a taxa de cobertura vacinal e a taxa de cobertura do atendimento pré-natal às gestantes; além de reservar a aplicação dos recursos à elaboração e execução de projetos sustentáveis.

Ao se buscar nos sites oficiais do Estado resultados, informações ou até mesmo a tabela de valores repassados aos municípios anualmente, nada foi encontrado, ficando impossível conferir a efetividade dos critérios adotados.

No Estado do Amapá é o anexo da lei nº 322 de 23 de dezembro de 1996 que trata dos critérios de distribuição da arrecadação do ICMS. A referida lei define os critérios para a participação dos municípios, além de trazer a formula ser adotada e estabelece 1,4% para compor o critério ambiental a ser distribuído conforme o Índice de Conservação do Município.

O Estado de Rondônia através da Lei Complementar nº 147 de 15 de janeiro de 1996, institui o ICMS Ecológico, regulamentado pelo Decreto nº 9.787 de 20 de dezembro de 2001, sendo que em 2005 esse decreto foi revogado, passando a vigorar o Decreto 11.908 de 12 de dezembro de 2005.

O art. 3º do Decreto 11.908 de 12 de dezembro de 2005, assim distribuiu os novos critérios baseado no percentual de 25 % destinados aos municípios: 0,5% (cinco décimos por cento) proporcionalmente à superfície territorial, com base na relação entre a área territorial de cada município e a área territorial total do estado; 0,5% (cinco décimos por cento) proporcionalmente à população, com base na relação entre a população de cada município e a população total do estado; 5% (cinco por cento) proporcionais à produção agrícola, pecuária e extrativista de cada município, com base na relação entre o total da produção de produtos primários do município e a produção total de produtos primários do estado; 5% (cinco por cento) proporcionais à ocupação territorial dos municípios com unidades de conservação e 14% divididos de forma igual para todos os municípios.

Em relação ao Estado do Pará, a Constituição Estadual, no art. 225, § 2º “assegura aos Municípios que tenham parte do seu território integrando unidades de conservação ambiental, tratamento especial, quanto ao crédito das parcelas da receita referenciada no art. 158, IV e parágrafo único, II, da Constituição Federal, sem prejuízos de outras receitas, na forma da lei”. No ano de 2011, o Estado lançou o Programa Município Verde, que tinha como um dos seus objetivos fazer a distribuição da arrecadação entre os municípios para minimizar o desmatamento ilegal, fortalecer a

gestão e o ordenamento ambiental. Também estava prevista dentre suas ações a implantação do ICMS Ecológico no estado.

No ano de 2012, no site oficial da Secretaria Estadual da Fazenda- SEFA, é publicada a notícia que fora sancionada a Lei 7.638 de 12 de julho de 2012, que institui o ICMS- Ecológico no Estado do Pará, cuja regulamentação se deu com a publicação do Decreto Estadual nº775, de 26 de junho de 2013, tendo este vigorado por mais de três anos, tendo sido revogado em 2017, quando passou a vigorar o Decreto nº 1.696 de 07 de fevereiro de 2017, o qual será objeto de estudo no próximo capítulo do trabalho.

3 O ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DO PARÁ

3.1 O Desmatamento no Estado do Pará e o Programa Municípios Verdes

O Estado do Pará é o segundo em extensão territorial na região norte, perdendo apenas para o Estado do Amazonas, destacando-se no cenário nacional pela produção mineral, pela pecuária e na agricultura pela plantação do dendê. No entanto, o desmatamento por quilômetro quadrado de mata nativa no Estado é colossal, o que o torna líder na região amazônica, conforme dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE/MCTI em parceria como o Ministério do Meio Ambiente através do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite - PRODES de 2017.

Tabela - Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2017 (Km2/ano)

Ano/Estados	Acre	Amazonas	Amapá	Maranhão	Mato Grosso	Pará	Rondônia	Roraima	Tocantins	Amazônia Legal
1988 (a)	620	1510	60	2450	5140	6990	2340	290	1650	21050
1989	540	1180	130	1420	5960	5750	1430	630	730	17770
1990	550	520	250	1100	4020	4890	1670	150	580	13730
1991	380	980	410	670	2840	3780	1110	420	440	11030
1992	400	799	36	1135	4674	3787	2265	281	409	13786
1993 (b)	482	370	0	372	6220	4284	2595	240	333	14896
1994 (b)	482	370	0	372	6220	4284	2595	240	333	14896
1995	1208	2114	9	1745	10391	7845	4730	220	797	29059
1996	433	1023	0	1061	6543	6135	2432	214	320	18161
1997	358	589	18	409	5271	4139	1986	184	273	13227
1998	536	670	30	1012	6466	5829	2041	223	576	17383
1999	441	720	0	1230	6963	5111	2358	220	216	17259
2000	547	612	0	1065	6369	6671	2465	253	244	18226
2001	419	634	7	958	7703	5237	2673	345	189	18165
2002	883	885	0	1085	7892	7510	3099	84	212	21651
2003	1078	1558	25	993	10405	7145	3597	439	156	25396
2004 (e)	728	1232	46	755	11814	8870	3858	311	158	27772
2005	592	775	33	922	7145	5899	3244	133	271	19014
2006	398	788	30	674	4333	5659	2049	231	124	14286
2007	184	610	39	631	2678	5526	1611	309	63	11651
2008	254	604	100	1271	3258	5607	1136	574	107	12911
2009	167	405	70	828	1049	4281	482	121	61	7464
2010	259	595	53	712	871	3770	435	256	49	7000
2011	280	502	66	396	1120	3008	865	141	40	6418
2012	305	523	27	269	757	1741	773	124	52	4571
2013	221	583	23	403	1139	2346	932	170	74	5891
2014	309	500	31	257	1075	1887	684	219	50	5012
2015	264	712	25	209	1601	2153	1030	156	57	6207
2016	372	1129	17	258	1489	2992	1376	202	58	7893
2017 (d)	244	965	31	237	1341	2413	1252	115	26	6624
Acumulado 1988-2017	13934	24457	1566	24899	142747	143126	59113	7495	8648	428399

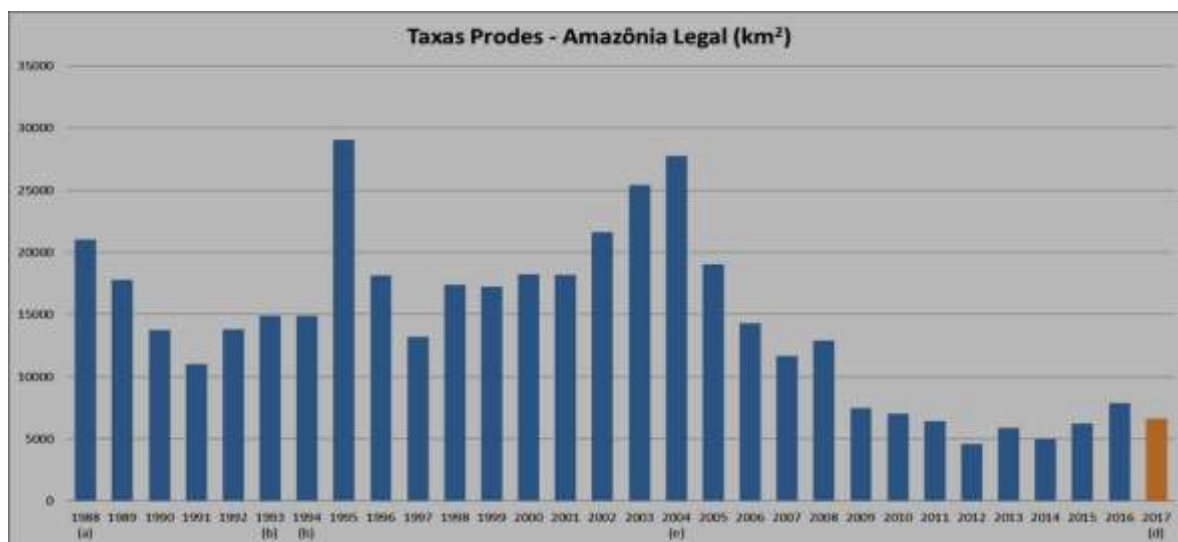
Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) / Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações- MCTIC.

A tabela acima comprova que o Pará desde 1988, ano que o PRODES começou a fazer o monitoramento por satélites do desmatamento por corte raso na Amazônia Legal, realmente lidera o desmatamento. Isso faz com que se torne imprescindível a busca por mecanismos e ações que possam ajudar a reverter esse quadro. É nesse sentido que o ICMS ecológico se torna fundamental no Estado, porém, apesar dele, outras alternativas também não deixaram de ser buscadas a nível federal.

Ciente dos índices alarmantes, o Governo Federal em 2004 lançou o Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia – PPCDAM, com base em três eixos temáticos: ordenamento fundiário e territorial; o monitoramento e controle e o fomento às atividades produtivas sustentáveis.

O PPCDAM foi estruturado para combater o desmatamento de forma abrangente, integrada e intensiva, com o trabalho voltado para os três eixos que o fundamenta. Houve diminuição gradativa das taxas de desmatamento na Amazônia Legal que podemos visualizar pela tabela elaborada pelo INPE/PRODES.

- Gráfico 1- Taxa estimada pelo Projeto de Monitoramento da Amazônia Legal (PRODES)



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) / Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações- MCTIC.

Ao analisar o período de 2004 a 2017, nota-se que em 2012 foi registrado um dos índices mais baixos das duas últimas décadas na Amazônia com 4.571 km². Embora apareçam algumas oscilações entre pequenos aumentos e recuos em determinados

anos, prepondera a diminuição das taxas de desmatamento desde a implantação do PPCDAM.

Ademais, em outubro desse ano (2017), o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações- MCTIC, através do INPE/PRODES divulgou que o desmatamento no período de julho de 2016 a agosto de 2017 foi de 6.624km², com uma queda de 16% em relação ao ano de 2016, pois nesse mesmo período do ano passado havia desmatado 7.893km².

Vale ressaltar que o Estado do Pará participa do PPCDAM desde o seu lançamento, assim como a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade- SEMAS, específica para cuidar de todos os assuntos relacionados a preservação e conservação do meio ambiente.

Referida Secretaria atua diretamente no Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento (PPCAD) de 2009, que tem dentre as mais diversas ações a de promover a redução do desmatamento, consolidar a manutenção dos remanescentes florestais do Estado. A SEMAS também atua no Programa de Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal no Pará (Pregeed), sendo um dos seus objetivos melhorar o monitoramento e a fiscalização em relação ao meio ambiente. Por fim, também coordena o Programa Município Verde.

Segundo GUIMARÃES et al. (2013, p.13) a partir da experiência exitosa do município de Paragominas, o qual através da definição "Município Verde" passou a adotar um novo modelo de gestão para seu agronegócio, esse conseguiu sair da lista dos municípios paraense que mais desmatavam para tornar-se município modelo em preservação ambiental. A experiência com os resultados positivos serviu de base para o lançamento pelo governo do Estado do Pará, ano de 2011, do Programa Município Verde- PMV.

Continuam os autores que para desenvolver o Programa Município Verde, o Estado não está sozinho, uma vez que conta com a parceria dos setores produtivos, das organizações governamentais, das prefeituras e do Ministério Público Federal. No ano do seu lançamento, estava dentre seus objetivos ajudar a diminuir o desmatamento e a devastação florestal.

Atualmente, os objetivos do PMV são: fortalecer a gestão ambiental; fortalecer a produção rural sustentável, por intermédio de ações voltadas para o ordenamento ambiental e fundiário; combater o desmatamento e fazer o monitoramento; e também

viabilizar a implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Isso se encontra disposto no livreto intitulado “Programa Municípios Verdes: Lições aprendidas e desafios para 2013/2014”.

O Programa Município Verde ganha reforço no ano de 2012, com aprovação da Lei 7.638 de 12 de julho de 2012, que trata do ICMS Ecológico, que reforçou a obrigação de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado e efetivar o previsto no art. 225, §2º da Constituição do Estado do Pará. O programa veio a beneficiar os Municípios que abrigam unidades de conservação e outras áreas protegidas, tais como: as reservas de recursos naturais, as áreas de populações tradicionais, as terras indígenas, os rios cênicos e estradas cênicas, as áreas de preservação permanente e de reserva legal.

3.2 A implantação do ICMS VERDE

O Estado do Pará criou a Lei 5.645 de 11 de janeiro de 1991, que trata dos critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS. No que se refere aos 25% (vinte e cinco por cento) destinados aos municípios, a referida lei teve uma nova redação para o inciso II do seu art. 3º, em virtude da Lei 7.638 de 16 de julho de 2012, que trata do ICMS Ecológico, ficando dessa forma:

II - um quarto (1/4) da seguinte forma: a) sete por cento (7%) distribuídos igualmente entre todos os municípios; b) cinco por cento (5%) na proporção da população do seu território; c) cinco por cento (5%) na proporção da superfície territorial; d) oito por cento (8%) de acordo com o critério ecológico.

Para melhor compreensão, antes da alteração do inciso supracitado, a alínea “a” disponibilizava 15% (quinze por cento) para ser distribuído aos municípios de forma igualitária. Com a criação da lei do ICMS Ecológico, ficaram apenas 7% (sete por cento) a ser distribuído de forma igualitária entre os municípios paraenses e 8% (oito por cento) passaram a compor a alínea “d” que corresponde ao critério ecológico.

O ICMS Ecológico do Estado do Pará, diferente de outros Estados que já haviam implantado, apresenta-se com novas características, apresentando três pilares definidos: redução e o controle do desmatamento, fortalecimento da gestão e ordenamento ambiental. Estes devem ser implementados de forma sucessiva, anual e progressiva.

Contudo, para obter o benefício de 8% (oito por cento) destinado ao critério ecológico, a Lei 7.638/12 nos seus art. 2º e 3º estabelece condições a serem observadas, exigindo-se dos Municípios o abrigo e a existência, em seu território, de unidades de

conservação e outras áreas protegidas, além do dever de organizar e manter seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente.

Por toda leitura já realizada a respeito do ICMS Ecológico, percebe-se que o tributo foi criado para estimular a adoção de práticas de conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, a partir da criação de um mecanismo compensatório para os Municípios, uma vez que ao abrigar em seus territórios as áreas protegidas e unidades de conservação, o Estado entende que é preciso assegurar tratamento especial a eles, e uma forma de compensar seria destinar 8% (oito por cento) do crédito das parcelas da receita do ICMS.

O governo do Estado do Pará, além de transferir o imposto diretamente ao município, também propõe ações para combater principalmente o desmatamento, uma vez que segundo o PRODES é o primeiro dentre os Estados que mais desmatam a floresta Amazônica. Além disso, estimula os Municípios a adotar práticas de preservação ambiental, a fim de se evitar os desmatamentos e a degradação do meio ambiente.

Diferente de outros Estados brasileiros, o Estado do Pará listou somente um critério ecológico para que qualquer município fosse merecedor do recebimento da quota parte do ICMS prevista no art. 225, §2º do Constituição Federal, que corresponde aqueles que abriguem em seu território Unidades de Conservação ou áreas protegidas.

Partindo desse pressuposto, muitos Municípios deixariam de ser contemplados por não terem Unidades de Conservação inscritas no Cadastro Nacional de Unidade de Conservação - CNUC, órgão ligado ao Ministério do Meio Ambiente, prejudicando consideravelmente a aplicação da lei, uma vez que a implantação do ICMS Ecológico surgiu da necessidade de ser ter no Estado uma política pública ambiental, voltada para proteção ambiental. Vale destacar que o Decreto nº 775/2013 vem para regulamentar e ajustar o critério ora adotado.

Outra exigência advinda da Lei 7.638/12, no seu art. 3º e incisos, diz respeito a criação pelos Municípios do seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, indicando sua composição mínima para ser implantado. Uma exigência necessária pelo fato de que a verba deve ser operacionalizada pelo Fundo Municipal do Meio Ambiente e sua gestão pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente.

Para vigorar plenamente a Lei 7.638/2012 precisava ser regulamentada, então em 26 de junho de 2013 foi publicado o Decreto 775, o qual vem atender todas as demandas da lei. Contudo, o decreto regulamentador introduziu algumas mudanças a partir da

análise criteriosa dos artigos da lei 7.638/2012 visando principalmente controlar e reduzir o desmatamento no Estado.

No entanto, tal decreto em seu art. 6º, deixa-o aberto para reavaliações no ano de 2015, visando os repasses a serem feitos em 2017, e faculta que se façam alterações, exclusões ou inclusões de novos critérios.

Então no início de 2017, o governo estadual revogou o Decreto nº 775, de 26 de junho de 2013, e através do Decreto nº 1.696 de 7 de fevereiro de 2017, deu uma outra regulamentação para a Lei nº 7.638 de 12 de julho de 2012. Os dois decretos a partir de então, serão analisados de forma que se perceba as mudanças ocorridas de um para o outro.

3.3. Análise comparativa dos Decretos nº 775/2013 e nº 1.696/2017

Das disposições gerais

No referido ponto, é de se destacar que não houve mudanças, pois nos dois regulamentos constam os critérios para o repasse das parcelas do ICMS, o dever de obedecer às normas complementares criadas pela SEMA e pela SEFA e a denominação dada a parcela do ICMS, segundo o critério ecológico de “ICMS Verde”.

Dos percentuais, período de cálculo e repasse aos municípios

No que se refere aos percentuais, período de cálculo e repasse aos municípios, estabelecido no art. 3º do decreto 775/2013, o ICMS Verde foi implantado de forma sucessiva, anual e progressiva, de acordo com os seguintes percentuais e cronograma:

- ✓ 2% (dois por cento) referente ao ano-base 2012, calculado em 2013 e repassado em 2014;
- ✓ 4% (quatro por cento) referente ao ano-base 2013, calculado em 2014 e repassado em 2015;
- ✓ 6% (seis por cento) referente ao ano-base 2014, calculado em 2015 e repassado em 2016;
- ✓ 8% (oito por cento) referente ao ano-base 2015, calculado em 2016 e repassado em 2017.

Esse artigo também foi contemplado pelo novo decreto nº 1.696/2017, com acréscimo do parágrafo primeiro que fixa o percentual de 8% (oito por cento) em 2017.

Disposição esta que foi prevista no art. 8º da Lei 7.638/2012, a qual conseqüentemente modificou o art. 3º da Lei nº 5.645/1991 que trata do ICMS.

Portanto, não há se falar em mudanças, mas tão somente em estabilização do percentual de 8% (oito por cento) a partir de 2017 para o cálculo de repasse do ICMS Ecológico aos Municípios do Estado.

Dos Critérios ecológicos

Objeto primordial para a dinâmica de distribuição do repasse do ICMS Ecológico contemplados nos decretos regulamentadores, os critérios ecológicos passaram por uma reavaliação e sofreram algumas mudanças, tudo com a intenção de melhor atender as necessidades dos Municípios, assim como contribuir para a preservação do meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável.

Dessa forma os critérios ecológicos passam a ser analisados, com vista a destacar as principais mudanças ocorridas.

Tabela comparativa entre os critérios ecológicos dos decretos nº 775/2013 e nº 1.696/2017

Decreto nº 775 de 26 de junho de 2013	Decreto nº 1.696 de 07 de fevereiro de 2017
Dos critérios ecológicos	
<p>✓ - 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do repasse, considerando a porcentagem do território municipal ocupado pelas seguintes Áreas Protegidas e de uso especial;</p>	<p>✓ o Fator 1, denominado de Regularização Ambiental, representa a dimensão que avalia o esforço municipal quanto aos processos de adequações ambientais dos produtores rurais, e é composto pelas seguintes variáveis (Cadastro Ambiental Rural - CAR; Área de Preservação Permanente - APP; Reserva Legal - RL e a Área Degradada - AD);</p>
<p>✓ -25% (vinte e cinco por cento) do valor total do repasse, considerando a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal e a redução do desmatamento nos municípios, com</p>	<p>✓ o Fator 2, denominado de Gestão Territorial, representa a dimensão que mede o impacto territorial das áreas protegidas e a gestão sobre as unidades de conservação, e é composto pelas</p>

base nos índices do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE;	seguintes variáveis (Áreas Protegidas de Uso Restrito; Áreas Protegidas de Uso Sustentável; Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas);
✓ - 50% (cinquenta por cento) do valor total do repasse, considerando a porcentagem da área cadastrável do município inserida no Cadastro Ambiental Rural - CAR-PA.	✓ o Fator 3, denominado de Estoque Florestal, representa a dimensão que mede o remanescente florestal do Município analisado, ou seja, o percentual de cobertura vegetal ainda existente, e é formado por um única variável (Remanescente Florestal);
	✓ o Fator 4, denominado de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal, representa a dimensão que mede a capacidade de exercício da gestão ambiental municipal para licenciamento de impacto local, fiscalização e outras atividades, e é composto por uma única variável (Capacidade de Exercício da Gestão Ambiental).

Ao se tratar dos critérios ecológicos, percebe-se que o Decreto nº 775/2013, estabelecia três critérios básicos e o percentual estabelecido para cada um: Unidade protegidas e de uso especial – 25%; Estoque mínimo de cobertura vegetal e redução de desmatamento nos municípios – 25%; e por último o critério da porcentagem da área cadastrável do município inserida no Cadastro Ambiental Rural – CAR-PA – 50%.

Entretanto, o Decreto nº 1.696/2017 acrescentou mais um critério, passando a ser chamados de Fatores e Indicadores Ambientais e de Gestão. Estes são categorizados conforme sua dimensão e importância para a política ambiental.

A gestão ambiental passa a ser a base para as ações relacionadas com a preservação ambiental. Com o novo Decreto se despreza os percentuais estabelecidos anteriormente e se passa a adotar uma nova metodologia, para determinar o índice de apuração do ICMS Ecológico. Isso traz privilégio para as variáveis qualitativas em detrimento das quantitativas anteriormente adotadas.

Nota-se que mudou a ordem dos critérios, a Regularização ambiental passa a ocupar o primeiro lugar na ordem de prioridade, enquanto no Decreto nº 775/2013 era o

terceiro, o que leva a supor que um dos objetivos é estimular o gestor municipal a agir com mais determinação e eficácia junto aos produtores rurais de seu Município, para que realizem o registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, denominado de Cadastro Ambiental Rural – CAR.

Fazer o CAR obedece ao que determina o art. 29 da Lei 12.651 de 25 de maio de 2012 – Novo Código Florestal. Com a inscrição, possibilita-se identificar o proprietário ou possuidor rural da terra e onde estão localizadas as Áreas de Preservação Permanente-APP, Reserva Legal - RL e Área Degradada – AD.

A finalidade do CAR é reunir as informações ambientais das propriedades, as quais farão parte da base de dados para combater o desmatamento, o controle, planejamento ambiental econômico e monitoramento. É coordenado pelo Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente- SINIMA. No Estado do Pará é coordenado pela SEMAS, que disponibiliza no seu site o programa para a inscrição no CAR.

Portanto, há de se compreender que as quatro variáveis estabelecidas para o fator 1, (CAR; APP; RL e AD) são fundamentais para manter o meio ambiente equilibrado e promover o desenvolvimento sustentável nos municípios.

O Decreto nº 775/13 destinava 25% (vinte e cinco por cento) do valor do total do repasse aos municípios que tinham em seus territórios Unidades protegidas e de uso especial com pesos diferenciados para determinar o índice a ser recebido do ICMS Ecológico. Sendo assim, 60% (sessenta por cento) desses 25% (vinte e cinco), eram destinados para as Unidades de Conservação de Proteção Integral, para terras indígenas e para Áreas Militares. Os 40% (quarenta por cento) restante eram destinados para as Unidades de Conservação de Uso Sustentável e para as terras Quilombolas arrecadadas ou em vias de arrecadação, com a respectiva comprovação de titulação ou certidão equivalente.

No Decreto nº 1.696/2017 esse critério passa a ser o fator 2, e nele se prioriza a gestão territorial num todo, deixa-se de adotar percentuais diferenciados que acabavam beneficiando municípios que, apesar de deterem muitas áreas de conservação ambiental, também eram uns dos que mais desmatavam. Agora, o novo fator adota três variáveis que servem para medir o impacto territorial das áreas protegidas e das unidades de conservação. Essas variáveis são: Áreas Protegidas de Uso Restrito; Áreas Protegidas de Uso Sustentável; Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas.

Nota-se que os recursos passam a ser distribuídos de forma que se beneficie mais equanimemente aqueles Municípios que mantêm dentro de seus territórios áreas de Unidade de Conservação e Áreas Protegidas. Isso ocorre porque ao serem obrigados a manter e proteger estas áreas contra a degradação, desmatamento e contra as invasões humanas, os Municípios deixam de explorá-las economicamente, daí a necessidade de compensá-los quando da distribuição do repasse do ICMS Ecológico.

Ademais, esse novo tratamento destinado as Áreas Protegidas afasta algumas injustiças praticadas pelo decreto anterior que considerava o aspecto quantitativo, ou seja, quanto mais Área Protegida ou Unidade de Conservação no Município, maior era a “fatia” de repasse do ICMS Ecológico.

Um exemplo prático é o município de São Felix do Xingu, por atender o critério em relação às áreas protegidas, recebeu no ano de 2014 o valor total de ICMS Ecológico de R\$ 616.439,88 (Seiscentos e dezesseis mil, quatrocentos e trinta e nove reais e oitenta e oito centavos) e no ano de 2016 o valor de R\$1.939.256,92 (Hum milhão, novecentos e trinta e nove mil, duzentos e cinquenta e seis reais e noventa e dois centavos), no entanto, esse município no site do Ministério do Meio Ambiente faz parte dos 10 municípios paraense que mais contribuem para o desmatamento no Estado.

Ao abordar o critério destinado ao Estoque mínimo de cobertura vegetal e a redução do desmatamento, o Decreto nº 775/2013, adotou indicadores também especificando percentuais e datas que serviam de base para calcular a redução mínima do desmatamento em cada município. Era exigido que o município tivesse uma cobertura vegetal mínima de 20% (vinte por cento) em relação à cobertura nativa original.

Já o novo Decreto acolheu esse critério no Fator 3, chamado de Estoque Florestal, partindo do pressuposto que é preciso preservar e manter as florestas existentes, longe do desmatamento. A medição da cobertura vegetal e da redução do desmatamento tem o apoio do INPE, através do sistema de monitoramento (PRODES), que fornece dados atualizados sobre a situação da Amazônia em relação ao desmatamento. Para esse fator foi considerada apenas uma variável: Variável de Remanescente Florestal.

Ao adotar o critério ecológico de Estoque Florestal, o novo Decreto procura incentivar os gestores municipais a manter as áreas de cobertura vegetal existente em seus territórios e, se possível, ampliá-la com o reflorestamento das áreas desmatadas. É uma medida positiva para promover a preservação ambiental. Se executada, em muito contribuirá para retirar o Estado do primeiro lugar em desmatamento na Amazônia Legal.

A inovação é percebida no fator 4 que trata especificamente do fortalecimento da gestão ambiental, tema que não foi abordado no decreto anterior. A aplicação desse fator contempla o previsto no art.8º, incisos de I a VI da Resolução COEMA nº 120 de 28 de outubro de 2015, cujo título é “Exercício da Gestão Ambiental Municipal”, o que se pretende dos municípios é que criem seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente e o Conselho Municipal do Meio Ambiente. Foi criada somente uma variável para esse fator chamada de Capacidade do Exercício da Gestão Ambiental.

Portanto, os critérios ecológicos utilizados para calcular o repasse do ICMS Ecológico aos Municípios foram ajustados pela SEMAS, seguindo o que determinava o Decreto nº 775/2013. Porém, a partir da publicação do novo decreto, o Estado passa adotar critérios ecológicos, com fundamentos na gestão ambiental, com vista a alcançar melhoria na qualidade de vida, manter a preservação ambiental e combater com mais rigor o desmatamento na região.

Do índice do ICMS VERDE ou ICMS Ecológico

Não houve alterações em relação aos órgãos responsáveis pelos fornecimentos de dados e pela apuração do Índice do ICMS Ecológico, permanecendo a SEMAS e a SEFA, respectivamente. Continua a mesma data limite de 31 de maio de cada ano, para tornar público os índices provisórios do ICMS Ecológico, assim como para divulgar e esclarecer a metodologia aplicada para apurar tais índices para cada município.

A mudança está em relação ao ajuste final e publicidade do índice do ICMS Ecológico, embora o decreto anterior mencionasse a data limite para tornar públicas as informações referentes aos índices provisórios do ICMS Ecológico, não vinham expresso os prazos para impugnações e para a SEMAS se manifestar.

Vejamos:

Do Ajuste Final do Índice

Art. 7º A SEMAS fará o ajuste final do índice do ICMS Verde fixado em percentual de 8% (oito por cento), para os 144 (cento e quarenta e quatro) Municípios do Estado a ser repassado para a Secretaria de Estado da Fazenda com objetivo de compor um único índice do quota-parte.

Da Publicidade dos Índices

Art. 8º A SEMAS publicará no Diário Oficial do Estado, até 31 de maio de cada ano, portaria contendo os índices provisórios do ICMS Verde e a metodologia de cálculo aplicada para a sua apuração em relação a todos os Municípios do Estado.

§ 1º Os Municípios terão o prazo de 30 (trinta) dias corridos, contados da publicação de que trata o caput deste artigo, para impugnar os índices ou metodologias utilizados na apuração.

§ 2º A SEMAS decidirá as impugnações de que trata o § 1º deste artigo, mediante análise técnica e jurídica, em 60 (sessenta) dias corridos, contados a partir da publicação dos índices provisórios.

Art. 9º Decididas as impugnações, será editada portaria contendo os índices definitivos do ICMS Verde para cada Município.

Art. 10. A SEFA publicará os índices finais do ICMS Verde em conjunto com os demais dados relativos ao ICMS quota-parte dos Municípios, na forma da legislação em vigor.

Fica garantido no novo Decreto o prazo de 30 (trinta dias) a partir da publicação dos índices, para que os municípios que se sentirem prejudicados façam as impugnações em relação aos índices e a metodologia usada para a apuração. Cabe a SEMAS após análise técnica e jurídica decidir pela impugnação ou não dos índices contestados, dentro do prazo de 60 (sessenta dias).

Após a publicidade dos índices e resolvidas as impugnações, cabe a SEFA divulgar os índices definitivos do ICMS Ecológico em conjunto com os demais dados relacionados ao ICMS quota- parte dos municípios.

Do recebimento, da destinação dos recursos e do apoio aos municípios e da destinação dos recursos e do Programa de Apoio aos Municípios

Observa-se que tanto o Decreto nº 775/2013 quanto o Decreto nº 1.696/2017 estabeleceram como requisito para o recebimento do ICMS Ecológico que cada Município organize e mantenha seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, de acordo com que determina os regulamentos da Política Estadual do Meio Ambiente e do Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA.

Por se tratar de uma exigência demasiadamente difícil de ser cumprida pelos Municípios, fixou-se um prazo de até 31 de dezembro de 2014 para que todos os 144 (cento e quarenta e quatro) Municípios paraenses pudessem criar seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, orientado pela SEMAS.

Ainda assim, nenhum Município foi penalizado por não atender esse requisito de imediato, todos foram beneficiados com a quota parte do ICMS Ecológico, sob a condição de que providenciassem sua habilitação para a gestão ambiental municipal perante a SEMAS. A relação dos Municípios que possuem capacidade para exercer a gestão ambiental totaliza 115 (cento e quinze) municípios e está disponível no sítio eletrônico da instituição, atualizada até o dia 31 de agosto de 2017. Observa-se que ainda faltam 29 (vinte e nove) Municípios requerem sua habilitação perante a SEMAS.

Quanto à destinação do ICMS Ecológico, impõem-se ao legislativo municipal a criação de uma lei municipal com ênfase na operacionalização do Fundo Municipal do Meio Ambiente e sua gestão pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente,.

O programa de Apoio aos Municípios, denominado de Programa Municípios Verdes - PMV, criado pelo Decreto Estadual nº 54, de 29 de março de 2011, mediante articulação entre a coordenação do programa e os órgãos executores, especialmente a SEMAS, estabelecerá as medidas de apoio aos Municípios, visando integrá-lo ao tratamento especial de que trata a Lei nº 7.638, de 2012, e o Decreto atual, sem prejuízo de outros programas ou projetos que colaborem para a execução da finalidade aqui prevista.

Ao analisar os decretos ora em estudo, fica constatado que o regramento nº 1.696/2017 recepcionou o artigo 8º e 9º do Decreto nº 755/2013, nos quais é possível perceber a exigência aos Municípios para que criem o seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente. Essa exigência parte da Lei 7.638 de 12 de julho de 2012 que cria o ICMS Ecológico no Estado do Pará.

Vejamos:

Art. 3º Para fruição do tratamento especial de que trata esta Lei, cada município deverá organizar e manter seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, que privilegie a participatividade e seja composto, no mínimo, por:

- I - Conselho Municipal do Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composição socialmente paritária;
- II - Fundo Municipal do Meio Ambiente;
- III - órgão público administrativo executor da Política Municipal do Meio Ambiente, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros adequados e suficientes para exercer suas funções, em especial, a implantação do processo de planejamento e o Plano Municipal do Meio Ambiente, visando consolidar a Agenda 21 Local;
- IV - demais instrumentos de política pública e participativa necessários à plena execução da Política Municipal do Meio Ambiente.

Conforme já destacado, referida exigência é de difícil implementação pelos Municípios, pois demanda de recursos financeiros para a criação e manutenção do referido sistema, tanto que somente alguns Municípios já conseguiram cumprir tal obrigação, dentre os quais se destacam os Municípios de Alenquer, Brasil Novo e Moju.

Das disposições finais

Em relação às disposições finais não houve alterações do dos dispositivos elencados nos decretos nº 775/2013 e no decreto de nº 1.696/2017. Assim permanece:

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 14. No caso de sobreposição entre critérios, Unidades de Conservação de categorias diferentes ou outras áreas protegidas, previstas em Lei, a SEMAS optará pela que resulte em maior vantagem ao Município beneficiário.

Art. 15. A SEMAS, em conjunto com a SEFA e a Secretaria de Estado de Comunicação - SECOM, realizará campanha de divulgação do ICMS Verde buscando o engajamento da sociedade paraense em ações que visem a construção da cidadania fiscal.

Art. 16. A SEMAS e a SEFA expedirão as normas complementares ao presente Decreto, no âmbito de suas respectivas competências.

É importante frisar que tanto a SEMAS quanto a SEFA, entidades responsáveis para viabilizar a distribuição do ICMS Ecológico, disponibilizam em seus sites institucionais informações relevantes sobre a movimentação e arrecadação do ICMS, atualizando a tabela de repasses do ICMS Ecológico mês a mês, assim como mantém atualizada a lista dos municípios habilitados para exercer a gestão ambiental.

3.4. Novas metodologias e benefícios trazidos pelo decreto 1.696 de 7 de fevereiro de 2017 que regulamenta à Lei 7.638/12

Com o novo decreto veio também uma nova metodologia de cálculo para aplicação dos recursos provenientes do ICMS Ecológico. Estabilizado em 8% (oito por cento), o ICMS Ecológico passa a ser distribuído aos municípios a partir de 2017, baseado nos fatores e indicadores ambientais e de gestão. Nota-se que as variáveis deixam de ser quantitativas e passam a ser qualitativas, dando ênfase na gestão ambiental.

Para cada município será feita a aplicação dos fatores e suas variáveis, os quais vão determinar os valores em dinheiro (ICMS Ecológico) a serem repassados aos Entes Federativos Municipais, para aplicarem em políticas públicas e promoverem o desenvolvimento sustentável, além de manter em seus territórios as Unidades de Conservação e Áreas protegidas de forma a evitar o desmatamento e a degradação ambiental.

O que se destaca também, na nova metodologia de repasse do ICMS Ecológico, é o fortalecimento da gestão ambiental (fator 4), criado justamente para dar suporte ao gestor do município para que este, com a verba recebida pelo fator, aplique em ações relacionadas diretamente com o meio ambiente.

Verifica-se que referidas inovações trazidas com o advento do Decreto 1.696 de 07 de fevereiro de 2017, demonstram o interesse do legislador infraconstitucional em desenvolver e aprimorar gradativamente os instrumentos legais de repasse do ICMS aos Municípios que cumpram com os requisitos básicos ali previstos. A realidade é que nosso cenário exige constante evolução e incremento das políticas ambientais voltadas à valorização dos Municípios regionais que investem na criação e manutenção de espaços ambientalmente tutelados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir esse trabalho, fica evidente que o Estado do Pará, no ensejo de preservar suas florestas e manter um ambiente ecologicamente equilibrado, vem adotando medidas para combater o desmatamento e fortalecer a gestão ambiental. No entanto, para tais medidas serem legítimas, exigia-se a devida regulamentação.

Os Decretos nº 775/2013 e Decreto nº 1.696/2017, criados para regulamentar a Lei 7.638/12, em muito contribuíram para diminuir os desmatamentos das áreas protegidas, para fortalecer a gestão ambiental e principalmente para promover o desenvolvimento sustentável dos municípios paraenses.

Nesse sentido, ao se analisar referidos diplomas normativos, percebe-se que ambos reforçam a exigência para que cada Município crie e organize seu próprio Sistema Municipal de Meio Ambiente. Mesmo sendo uma imposição legal, tornou-se muito difícil de ser cumprida dentro do prazo estabelecido no Decreto nº 775/13, uma vez que a maioria dos Municípios Paraenses não possuem renda suficiente e disponível para custear e administrar o órgão a ser criado, mesmo que recebessem o apoio e acompanhamento da SEMAS.

Por outro lado, a escusa embasada na inexistência de recursos financeiros suficientes para a criação do Sistema Municipal de Meio Ambiente não pode servir *ad eternum* para que os Municípios esquivem-se de suas incumbências constitucionais voltadas à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, até porque, sabendo da realidade local de cada Municipalidade, os investimentos devem ser aplicados, ainda que gradativamente.

Observou-se também que embora seja uma exigência que todo o Município crie seus próprios instrumentos normativos infraconstitucionais para dar destinação aos recursos oriundos do ICMS ecológico, poucos Entes já cumpriram essa determinação, prevista no Decreto 775/13 e mantido no Decreto 1.696/17, fato que colabora para a má

administração dos recursos públicos e conseqüentemente sua não aplicação em políticas públicas para os habitantes dos municípios beneficiados com tais recursos.

Ademais, os critérios ecológicos quase que totalmente quantitativos adotados no Decreto de 2013 privilegiavam alguns Municípios em detrimento de outros, ocasionando algumas injustiças quando da distribuição do repasse do ICMS ecológico, tendo em vista que o cálculo era feito com base nas extensões territoriais, tornando-se tais critérios desproporcionais, pois aqueles que mais desmatavam eram aqueles que mais recursos financeiros recebiam por parte do Governo do Estado, por possuírem grandes extensões territoriais, ainda que de mata verde.

Conforme visto, o novo decreto regulamentador incrementa a gestão ambiental, vislumbrando a possibilidade de compensar Municípios que apresentarem positivamente mudanças na área ambiental. Ou seja, é uma forma de incentivar a atuação das Municipalidades para o combate ao desmatamento, para a proteção ambiental e o fortalecimento da gestão.

Contudo, sabe-se que mesmo o ICMS Ecológico adotando critérios ecológicos com fatores específicos e, adotando variáveis objetivas para cada fator, de modo a atender as peculiaridades e objetivos de cada Município, apenas isso não resolverá todos os graves problemas ambientais existente na região.

Isso porque, acima de tudo, exige-se seriedade e comprometimento no trato da coisa pública, mormente quando se trata sobre o meio ambiente, até porque é ele quem irá garantir o futuro da própria raça humana, devendo ser tratado com responsabilidade pelos Municípios do cenário paraense, a fim de que, não somente se possibilite o acesso às quantias de ICMS repassado, como também viabilize a manutenção do meio natural em prol da própria coletividade.

Diante dos estudos realizados, pode-se afirmar que os Decretos nº 775/2013 e nº 1.696/2017 são apenas instrumentos regulamentadores de uma lei que visa ampliar as possibilidades de crescimento e desenvolvimento dos Municípios, combater com mais rigor o desmatamento no Estado e proteger as áreas de conservação, com o intuito de elevar a qualidade de vida dos habitantes das Municipalidades regionais.

Por fim, impende destacar que há uma busca incessante de atualizar e implementar uma distribuição mais justa das verbas arrecadadas, considerando que o Decreto nº 775/13 foi revogado exatamente para ajustar critérios e estabelecer nova metodologia, além de se concretizar uma implementação mais equânime por meio do referido tributo, de modo a promover a isonomia entre os Entes Federativos envolvidos.

BIBLIOGRAFIA

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário** – 11.ed. rev., atual. e ampl.- Salvador: JusPodivm, 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito tributário na Constituição e no STF: teoria e jurisprudência**. 17.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

_____. **Manual de direito tributário**. 3.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

AMADO, Frederico. **Direito ambiental esquematizado**. -7.ed.rev.e atual-. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. -12.ed.rev. e atual.- São Paulo: Saraiva, 2006

BARBOSA, Gisele Silva. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Revista Visões. 4.ed., N.4, Volume 1- Jan/Jun 2008, 1-11, 2008. Disponível em <http://www.fsma.edu.br/visoes/ed04/4ed_O_Desafio_Do_Developmento_Sustentavel_Gisele.pdf>. Acesso em 02 de fev. 2019.

BRASIL, **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 4.p.1992. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 03 de fev. 2019.

BRASIL, **Lei nº 9491, de 21 de dezembro de 1990**. Disponível em <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=4924&codItemAto=33291>>. Acesso em 03 de fev. 2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 1060753 SP 2008/0113082-6**, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 01/12/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/12/2009. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8633365/recurso-especial-resp-1060753-sp-2008-0113082-6-stj>>. Acesso em 03 de fev. 2019.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul-TJ-RS. **AC: 70051406387 RS**, Relator: Eduardo Kraemer, Data de Julgamento: 06/08/2013, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/08/2013). Acessado em 02 de out.de 2017.Disponível em< <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113176758/apelacao-civel-ac-70051406387-rs>>. Acesso em 03 de fev. 2019.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988**. Disponível: <<http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/legislacao/397-constituicao>>. Acesso em 03 de fev. 2019.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE**, Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>>. Acesso em 03 de fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras

providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm >. Acesso em 05 de fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **INPE estima 6.624 km² de desmatamento por corte raso na Amazônia em 2017**. Brasília: MCTIC, 2017. Disponível em: <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=4631>. Acesso em 05 de fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Tabela de Gráficos após PPCDam . Brasília: MMA, 2017**. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/taxas_prodes.htm>. Acesso em 20 de fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 607056**. Relator: Min. DIAS TOFFOLI. Tribunal Pleno, julgado em 10/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-091 DIVULG 15-05-2013 PUBLIC 16-05-2013 Disponível em < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17627351/recurso-extraordinario-re-607056-rj-stf> > Acesso em 20 de fev. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **RMO: 20130111012766**, Relator: CARLOS RODRIGUES, Data de Julgamento: 01/07/2015, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 28/07/2015 . Pág.: 220) .Disponível em < <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/213622192/remessa-de-oficio-rmo-20130111012766>>. Acesso em 20 de fev. 2019.

BRUNS, Giovanna Baggio de. **ICMS ecológico**. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=70>. Acesso em 16 de fev. de 2019.

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acessado em 30 de abr. 2019.

CALDAS, Francisco Marcondes do. **Função extrafiscal do Tributo: ICMS ecológico**. Guarabira, 2015. 13p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)- Universidade Estadual da Paraíba. Centro de Humanidades. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Notas Explicativas sobre a Reforma Tributária. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/outros-documentos/22.08.17NotaExplicativa.pdf>. Acessado em 09 de mai. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. Informações disponíveis em https://www2.camara.leg.br/busca/?o=recent&v=noticias&colecacao=AGENCIA_CAMARA&assunto=reforma+tribut%C3%A1ria. Acessado em 09 de mai. 2019.

CONSERVANCY, The Nature. **Icms ecológico**. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=84&Itemid=70>. Acesso em: 17 de fev. de 2019.

GOMES, Eloísa. **A Importância da Utilização do ICMS Ecológico pelos Estados.** Disponível em: < <http://www.icmsecologico.org.br/images/artigos/a056.pdf> > Acesso em 19 de fev. 2019.

GONÇALVES, Regis Afonso Furtado. **A extrafiscalidade e o ICMS Ecológico como instrumento econômico de política pública e preservação ambiental.** Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008_1/regis_afonso.pdf.> Acesso em 22 de mar. 2019.

GUIMARÃES, Jayne (Coord.). **Municípios Verdes.** 2.ed. rev. ampl. Belém, PA: Imazon, 2013.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 26.ed.rev. e atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

Histórico do ICMS-E no Brasil Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=82 > Acesso em 17 de fev. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE, Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>>. Acessado em 21 de fev. 2019.

ICMS ECOLOGICO DA SUA ORIGEM CONCEITUACAO E INSTRUMENTO DE PROTECAO AMBIENTAL. Artigo disponível em: <https://universidadebrasil.edu.br/medferpa/icms-ecologico-da-sua-origem-conceituacao-e-instrumento-de-protecao-ambiental/>. Acessado em 17 de fev. de 2019.

LORENZETTI, Fabiana. **A Extrafiscalidade Tributária como ferramenta de proteção Ambiental.** Disponível em: <<https://lorenzettifabianeadv.jusbrasil.com.br/artigos/324565661/a-extrafiscalidade-tributaria-como-ferramenta-de-protecao-ambiental> >. Acesso em 27 de fev. 2019.

LOUREIRO, Wilson. **ICMS Ecológico, a oportunidade do financiamento da gestão ambiental municipal no Brasil.** Disponível em : <<http://www.icmsecologico.org.br/site/images/artigos/a013.pdf>.> Acesso em 10 de fev. de 2019.

LOUREIRO, Wilson. **O ICMS ecológico, um instrumento econômico de gestão ambiental aplicado aos municípios.** Disponível em < <http://www.icmsecologico.or.br/site/images/artigos/a20.pdf> > Acesso em 10 de fev. de 2019.

Seminário Nacional sobre Pagamentos por Serviços Ambientais, 6, 7 e 8 de abril de 2009 –Brasília –Ministério do Meio Ambiente Disponível em:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/apresentacao_wilson_loureiro&gws_rd=cr&dcr=0&ei=w9r8W a7wBISGwQSepryoDw>. Acesso em 10 de fev. 2019.

Contribuição do ICMS ecológico à conservação da

biodiversidade no estado do Paraná. 189f. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **Código Tributário Nacional:** anotações à Constituição, ao Código Tributário Nacional e às Leis Complementares 87/1996 e 116/2003 – 6 ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. Disponível em: < www.mma.gov.br/ > . Acesso em 10 de fev. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **CADASTRO NACIONAL DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em 19 de fev. 2019.

OLIVEIRA, Adriano Carvalho. **ICMS Ecológico e desenvolvimento:** análise dos Estados de Rondônia, Tocantins, Ceará e Pará. 2014. 80 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário do Estado do Pará, Belém-Pará. 2014.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará.** Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/legislacao/9-legisla-estadual>> Acesso em 19 de fev. 2019.

PARÁ. Decreto Nº 1.696, de 07 de fevereiro de 2017. **Revoga o Decreto Estadual nº 775, de 26 de junho de 2013, dando nova regulamentação a Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012, e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Pará, de 08 de fevereiro de 2017.

PARÁ. Decreto Nº 775, de 26 de junho de 2013. **Regulamenta a Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012.** Diário Oficial do Estado do Pará, de 27 de junho de 2013.

PARÁ. Lei Nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991. **Dispõe sobre critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS e outros tributos da arrecadação do Estado e por este recebidas, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Pará, de 18 de janeiro de 1991.

PARÁ. Lei Nº 7.638, de 12 julho de 2012. **Dispõe sobre o tratamento especial de que trata o § 2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará.** Diário Oficial do Estado do Pará, de 16 de julho de 2012.

PERIANDRO, Fábio. **Direito tributário para concursos públicos.** São Paulo: Método, 2005.

Programa Municípios Verdes. Disponível em: <http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/pages/quem_somos>. Acesso em 20 de fev. 2019.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário.** 9.ed. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

_____. **Manual de direito tributário.** 8.ed. São Paulo: Saraiva; 2016.

SALUSSE, Eduardo. **Valor Econômico: Imposto sobre bens e serviços e a reforma na tributação do consumo.** Artigo publicado no Jornal Valor Econômico. Disponível em: <http://netcpa.com.br/rt2017/valor-economico-imposto-sobre-bens-e-servicos-e-reforma-na-tributacao-do-consumo/>. Acesso em 08 de mai. 2019.

SANTOS, Maria Eliza Bianchi. **ICMS ecológico: da sua origem, conceituação e instrumento de proteção ambiental.** Disponível em: <http://universidadebrasil.edu.br/portal/icms-ecologico-da-sua-origem-conceituacao-e-instrumento-de-protecao-ambiental/>. Acesso em 20 de fev. 2019.

SANTOS, Maria Eliza Bianchi. **ICMS ecológico: da sua origem, conceituação e instrumento de proteção ambiental.** Disponível em: <http://universidadebrasil.edu.br/portal/icms-ecologico-da-sua-origem-conceituacao-e-instrumento-de-protecao-ambiental/>. Acesso em 13 de fev. de 2019.

SCAFF, Fernando Facury. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação e políticas públicas: O ICMS ecológico.** *Hiléia - Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. Manaus, ano 2, nº 2, janeiro-junho 2004. Disponível em: <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page> Acesso em 20 de fev. 2019.

SCAFF, Fernando Facury. **Reforma Tributária, a cláusula pétrea do federalismo e o STF.** Artigo publicado na Revista Consultor Jurídico - CONJUR. Disponível em: www.conjur.com.br/2019-abr-16/contas-vista-reforma-tributaria-clausula-petrea-federalismo-stf. Acesso em: 05 de mai. 2019.

SCHENEIDER, Isabela Aquino. **Breve análise do ICMS Ecológico no Brasil.** 2013. 35f. Monografia (Pós-Graduação)-Instituto Brasileiro de Direito Público- IDP, Brasília, Distrito Federal, 2013.

Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS. Valores de repasse do ICMS Ecológico. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/icms-verde/valores-de-repasse/>. Acesso em 13 de fev. 2019.

_____. **Combate ao desmatamento é prioridade no Para-** disponível em <https://www.semas.pa.gov.br/2017/01/04/combate-ao-desmatamento-e-prioridade-no-para/> acesso em 21 de fev. de 2019.

_____. **Folder ICMS VERDE.** Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/folder-icms-verde.pdf>. Acesso em 16 de fev. de 2019.

_____. Valores de repasse do ICMS Ecológico. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/icms-verde/valores-de-repasse/>. Acessado em 13/04/2019.

Secretaria Estadual da Fazenda – SEFA. Disponível em: http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2017_01696.pdf. Acesso em 16 de fev. de 2019.

_____. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/noticias/73-governo-do-para-institui-o-icms-ecologico>>. Acessado em: 10/10/2017.> Acesso em 16 de fev. de 2019.

SENADO FEDERAL. Em Discussão-Revista de audiências públicas do Senado Federal. Ano 3. N.11, p. 34-39, 2012. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/rio20.aspx>> . Acesso em 17 de fev. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, Samara dos Santos. **O Sistema tributário nacional: fiscalidade, parafiscalidade e extrafiscalidade**. Disponível em: <<https://saamssilva.jusbrasil.com.br/artigos/119871459/sistema-tributario-nacional-fiscalidade-parafiscalidade-e-extrafiscalidade>>. Acessado em 04/02/2019.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**, São Paulo: Saraiva, 2012.

THOME, Romeu Farias. **Manual de Direito Ambiental**. 5 ed. Salvador: 2015.

VERBA JURIS- Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas. **Tributação e políticas públicas: o icms ecológico**. p,171-172. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/vj/article/view/14806/8368>>. Acesso em: 16 de fev. de 2019.

WHATELY, Marussia; CAMPANILI, Maura. **Programa Municípios Verdes: lições aprendidas e desafios para 2013/2014**. Belém,PA: Pará.Governo do Estado. Programa Municípios Verdes, 2013.