

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**JANAÍNA MACHADO STURZA**

**ANTÔNIO DE MOURA BORGES**

**DOUGLAS ANTÔNIO ROCHA PINHEIRO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio de Moura Borges; Douglas Antônio Rocha Pinheiro; Janaína Machado Sturza - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-450-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cooperativismo. 3. Cotas.

4. Vulnerabilidade. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



## XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

### DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

---

#### **Apresentação**

O constitucionalismo clássico liberal é a afirmação histórica da luta pela limitação do poder do Estado. Nas revoluções burguesas, diante de um Estado absolutista com poder de vida e morte sobre seus súditos, isso significava restringir a ação do governante. Não se esperava nenhuma prestação do Estado. Lutava-se, apenas, para que o governante não privasse os súditos de sua vida, de sua liberdade e de seus bens. Surgia a clássica ideia de liberdade negativa, liberdade que exigia um dever de abstenção por parte do Estado, um não-fazer. Em alguns países, tal reivindicação significava a efetivação de uma tradição – afinal, na Inglaterra, várias leis esparsas já restringiam a ação do governante ou a subordinava à prévia aprovação do Parlamento desde o século XII. Em outros, como na França, o constitucionalismo significava uma ruptura e a inauguração de uma nova ordem, de que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi o melhor exemplo.

Ocorre que, na esteira da conquista de liberdades civis e de direitos políticos, a burguesia acabou garantindo, também, uma grande liberdade econômica. Com a reduzida regulação estatal do mercado de trabalho, a Revolução Industrial acabou acentuando os processos de exploração da mão-de-obra e recrudescendo a desigualdade social. Em reação a tal cenário, surgiram duas alternativas ideológicas: uma, defendendo um giro à esquerda com a supressão da propriedade privada, a superação da luta de classes e, até mesmo, com o fim do próprio Estado (comunismo/anarquismo); outra, apontando um giro à direita defendia a restrição das liberdades individuais em prol de um Estado forte cujos interesses, interpretados pelo governante aclamado pelo povo, prevaleceriam em qualquer ocasião (fascismo/nazismo).

Uma terceira alternativa, porém, surgiu no seio do próprio constitucionalismo. Em 1919, a Constituição de Weimar já apontava para um novo papel do Estado. Não bastava mais a proteção das liberdades que exigissem, a princípio, um não-fazer estatal. Para superar as grandes assimetrias sociais causadas pela Revolução Industrial, passava a ser igualmente exigível do Estado um dever de prestação. O Estado liberal daria lugar a um Estado de Bem-Estar Social, um novo desenho estatal em que vários direitos deveriam ser atendidos, como o de acesso à educação, à saúde, à assistência social, ao lazer, à moradia, dentre outros. Tais direitos, afirmados historicamente como reação à exploração gerada pelo liberalismo burguês, tinham um forte caráter equitativo. À liberdade, somava-se a igualdade. Consagrou-se, assim, uma clássica distinção dos direitos entre positivos e negativos, ou seja, direitos que exigiam uma prestação estatal, como os direitos sociais (o direito à saúde, por exemplo), e

direitos que se voltam contra o Estado, limitando-o e pretensamente exigindo sua inação, tais como os direitos civis (a liberdade de ir e vir, por exemplo).

Ocorre, porém, que tal classificação serve apenas para fins metodológicos. Na realidade, levar os direitos a sério corresponde a levar a escassez a sério, na medida em que todos os direitos importam em custos econômicos, ainda que estes correspondam ao ônus exigidos pela garantia correspondente. Por isso, todos os direitos são, em alguma medida, propriamente positivos. Aquele que sofre uma prisão ilegal ou abusiva e é privado de sua liberdade de locomoção maneja o "writ" constitucional do "habeas corpus" que, embora gratuito para quem o impetra, gera para o Estado um custo de manutenção do magistrado e de toda a estrutura judiciária que lhe serve de suporte para que o paciente possa ver-se solto.

O direito de propriedade, que também costuma ser classificado como negativo, igualmente envolve custos em sua proteção: afinal, não devem ser contabilizados na conta da garantia deste direito a manutenção de um sistema criterioso de registros de imóveis que torna a sua transferência confiável, ou da estrutura judiciária capaz de decidir e cumprir os pedidos de reintegração de posse ou das Forças Armadas com poderes e equipamentos para reprimir as pretensões de conquistas territoriais dos demais Estados?

Assim, a distinção entre direitos civis ou de primeira dimensão e os direitos sociais ou de segunda dimensão não reside propriamente na natureza dos mesmos – se negativos ou positivos –, mas sim, relaciona-se ao grau de planejamento estatal necessário para sua implementação. No Brasil, as condições para sua efetivação se mostraram mais propícias após 1988, com impacto repercussivo na forma como o Judiciário passou a apreciar tais questões. A passagem do "government by law" para o "government by policies" exige das funções do poder uma outra forma de governança que ainda tem sido fruto de reflexões acadêmicas e de gestão.

Neste caderno, estão várias delas. Que os leitores possam aproveitar de suas reflexões para fazer avançar no país a superação das desigualdades com participação popular e responsabilidade de planejamento financeiro-orçamentário.

Organizadores:

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges - UCB/UnB

Prof. Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro - UnB

Profa. Dra. Janaína Machado Sturza - UNIJUI

# ANÁLISE DOS CRITÉRIOS SAÚDE, EDUCAÇÃO E SANEAMENTO ADOTADOS NAS POLÍTICAS DE ICMS ECOLÓGICO PELOS ESTADOS BRASILEIROS

## ANALYSIS OF HEALTH, EDUCATION AND SANITATION CRITERIA ADOPTED IN ECOLOGICAL ICMS POLICIES BY BRAZILIAN STATES

Luiza Gaspar Feio <sup>1</sup>

Lise Tupiassu <sup>2</sup>

### Resumo

Diante da importância que o ICMS Ecológico vem ganhando no cenário socioambiental nacional, este trabalho se propõe a analisar os critérios de repasse utilizados em tal política, enfatizando os que abarcam direitos sociais – saneamento básico, saúde e educação. Foi realizada a pesquisa e sistematização da legislação de todos os Estados que adotam, na regulação do ICMS Ecológico, elementos ligados à saúde, educação e saneamento, para, ao final, analisar sua consonância com planos oficiais adotados a nível nacional em tais esferas.

**Palavras-chave:** Icms ecológico, Direitos sociais, Planos nacionais, Critérios socioambientais, Tributação ambiental

### Abstract/Resumen/Résumé

Considering the importance of Ecological ICMS policy in the national socioenvironmental scenario, this paper aims to analyze the criteria of transfer used by it, emphasizing those that cover social rights - basic sanitation, health and education. It was carried out the research and systematization of the legislation of all the states that adopt, in the regulation of the Ecological ICMS, elements related to health, education and sanitation, in order to analyze its consonance with official plans adopted at national level in such areas.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Ecological icms, Social rights, National plans, Social and environmental criteria, Environmental taxation

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Pará. Bolsista PROPESP – UFPA. Soutien des « Investissements d’avenir » de l’Agence nationale de la recherche française (Ceba, réf. ANR-10-LABX-25-01)

<sup>2</sup> Doutora em Direito Público pela Université Toulouse. Mestre em Direito Tributário pela Université Paris 1 – Panthéon/Sorbonne e em Instituições Jurídico-Políticas pela UFPA. Professora da UFPA e CESUPA. Procuradora Federal.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 158, define quais receitas tributárias devem ser repartidas entre os entes federativos, e dentre delas, mais precisamente no inciso IV, é estabelecido que 25% do produto da arrecadação do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) devam ser repassadas aos municípios que façam parte do território estadual.

Destes vinte e cinco por cento, três quartos, no mínimo, são direcionados para os municípios que apresentam maior valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios. O um quarto restante é distribuído aos municípios conforme critério estabelecido em lei estadual, facultando-se ao poder legislativo estadual fixar elementos de cálculo que levem em conta melhorias ao meio ambiente e ao bem-estar social. Essa política vem sendo adotada por alguns estados brasileiros desde os anos 1990 é conhecida como ICMS Ecológico.

Em que pese ter tido sua origem em fatores de compensação aos esforços ambientais municipais, os critérios instituídos pelos estados adotantes do ICMS Ecológico foram se diversificando. Na atualidade, grande parte dos Estados acopla critérios sociais aos ambientais, aderindo a uma concepção multidimensional da sustentabilidade.

O ICMS Ecológico vem se demonstrando, portanto, um instrumento importante na implementação das disposições constitucionais, especialmente no que tange à concretização de direitos fundamentais, partindo daquele assegurado no art. 225 da CF/88, passando pelos direitos indígenas até atingir, inclusive, os direitos sociais mais básicos, tais como educação e saúde.

Diante da diversidade de legislações estaduais adotadas no país, necessário, porém, buscar-se uma sistematização e comparação de tais iniciativas, a fim de possibilitar, em um horizonte mais largo, avaliar sua eficácia e/ou propor melhorias.

Nesta perspectiva, este trabalho se propõe a analisar os critérios de repasse utilizados na política pública do ICMS Ecológico que abarcam elementos sociais, sistematizando-os, de modo a permitir compará-la com a regulamentação dos planos oficiais adotados a nível nacional que visam à implantação de políticas de saneamento básico, saúde e educação.

Assim, o trabalho inicia-se com apresentação do aparato geral da política pública do ICMS Ecológico como instrumento de incentivo na promoção dos direitos sociais a partir dos

basilares da sustentabilidade e a necessidade de inserir novos critérios para que o incentivo financeiro seja perpetuado.

Posteriormente, é realizada a coleta de dados das legislações estaduais que utilizam o ICMS Ecológico, buscando definir os índices sociais utilizados para repasse de verbas públicas que priorizem a efetivação dos direitos à saúde, educação e saneamento básico.

E, por último se compara os critérios de repasse utilizados na política pública do ICMS Ecológico a partir das regulamentações dos Planos Nacionais de Resíduos Sólidos - PNRs, da Educação – PNE, e da Saúde – PNS, a fim de verificar os efeitos da agenda formal a partir da mera regulamentação; e agenda material do governo local através da implantação de políticas públicas em prol dos direitos sociais.

## **1. A INTRODUÇÃO DE CRITÉRIOS SOCIOAMBIENTAIS NO ICMS ECOLÓGICO**

O direito transformou-se, durante o processo político e histórico da democracia, em ferramenta de efetivação de direitos, dentre deles os direitos sociais, os quais vêm sendo gradativamente garantidos por políticas públicas em consonância com as reivindicações da população (SCAFF; TUPIASSU, 2004, p. 165).

Neste aspecto, a tributação e o orçamento público adquirem grande importância, por propiciar resultados práticos na vida dos cidadãos, a fim de garantir princípios basilares previstos na Constituição, tais como a valorização do trabalho e garantia da vida digna, conforme a Justiça Social (Art. 170 CF/88), devendo respeitar diversos requisitos, dentre deles a defesa do meio ambiente saudável.

Entretanto, como afirma Tupiassu (2006, p. 59) o meio ambiente saudável não significa apenas a preservação das áreas verdes, mas primordialmente, a elevação da qualidade de vida da população, que vive no ambiente e com ele interage, razão pela qual se deve fomentar a utilização de políticas públicas fisco-ambientais que possam garantir bem-estar à comunidade.

Nesta perspectiva, o ICMS Ecológico é um instrumento financeiro aplicado nos estados do Brasil a partir da proposta da preservação do meio ambiente, e que vem incluindo paulatinamente critérios sociais, como a saúde, educação e saneamento básico, seguindo a concepção de que o meio ambiente saudável e equilibrado ultrapassa as barreiras da preservação da fauna e da flora.



Em verdade, na esteira das análises de Juarez Freitas (2012, p. 49), não há como se conceber a sustentabilidade sem incluir a multidimensionalidade do bem-estar, perpassando pelos aspectos jurídico-político, ético, social, econômico e ambiental.

Deste entendimento também compartilha José Eli da Veiga (2010, p. 116) ao afirmar que a qualidade de vida só pode ser medida por um índice composto e sofisticado, que incorpore descobertas da economia da felicidade, além dos elementos da sustentabilidade ambiental.

Diante dessa concepção multidimensional, expande-se a política pública do ICMS Ecológico.

A política foi inicialmente aplicada no Estado do Paraná em 1991, surgindo como um instrumento compensatório aos municípios que apresentavam em seu território Unidades de Conservação e Mananciais Hídricos, e que por conta disso, sofriam restrições no desenvolvimento de atividades econômicas.

O ICMS Ecológico desenvolveu-se, portanto, como instrumento que recompensa governos locais pela internalização dos custos da sustentabilidade.

Entretanto, a adoção desse instrumento apresenta uma grande contradição segundo Loureiro (2002, p. 18), pois a sua atratividade poderá diminuir ao longo do tempo, no momento em que os critérios estipulados em lei estadual forem alcançados por todos, ou parte dos municípios, não constituindo maiores vantagens em promover ações governamentais de cunho ambiental para alcançar a maximização do repasse.

Estados começaram, então, a incluir outras condicionantes de repasse capazes de estimular a vigência da política, compatibilizando-a, ainda, com a concepção ampla de sustentabilidade, abarcando elementos relacionados à promoção do direito à saúde, à educação e ao saneamento básico.

Tais elementos permitem um extenso espectro de ação dos municípios já que, conforme dados contidos no Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, boa parte da população nacional ainda não dispõe de serviços básicos de água encanada e coleta de lixo, convivendo, ainda, com altas taxas de analfabetismo e baixa expectativa de vida.

TABELA 1 – ÍNDICE BRASILEIRO DE ANALFABETISMO; EXPECTATIVA DE VIDA; E SERVIÇO DE ÁGUA ENCANADA E COLETA DE LIXO

Espacialidades	Taxa de analfabetismo - 11 a 14 anos 2010	Taxa de analfabetismo - 15 a 17 anos 2010	Taxa de analfabetismo - 18 a 24 anos 2010	Taxa de analfabetismo - 25 a 29 anos 2010	Taxa de analfabetismo - 25 anos ou mais 2010	Taxa de analfabetismo - 15 anos ou mais 2010
Brasil	3,24	2,20	2,61	3,96	11,82	9,61

Espacialidades	Esperança de vida ao nascer 2010	Mortalidade infantil 2010	Probabilidade de sobrevivência até 40 anos 2010	Probabilidade de sobrevivência até 60 anos 2010
Brasil	73,94	16,70	94,37	84,05

Espacialidades	% da população em domicílios com água encanada 2010	% da população em domicílios com coleta de lixo 2010
Brasil	92,72	97,02

Fonte: ATLAS, 2013

A introdução de critérios socioambientais no ICMS Ecológico surge, então, como incentivo para ações em prol dos direitos sociais promovidas pelos poderes públicos municipais.

Cada um dos estados adotantes do viés social da política elegeu, porém, aspectos diversos dos elementos supra mencionados, dando origem a uma multiplicidade de critérios de distribuição, com configurações, por vezes, divergentes, ainda que baseados em valores semelhantes.

A ideia desta pesquisa consiste, então, em analisar que estados brasileiros elegeram saúde, educação e saneamento enquanto critérios para o repasse de parcela do ICMS aos municípios, comparando as condicionantes escolhidas para, ao final, aferir sua compatibilidade com os ditamos estabelecidos nacionalmente, pelo governo federal.

## 2. O DIREITO À SAÚDE COMO CRITÉRIO DE REPARTIÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO

Dentre os estados brasileiros adotantes da política do ICMS Ecológico, apenas três elegeram critérios de repasse relacionados à melhoria da saúde das populações municipais, dois na região nordeste (Ceará e Pernambuco) e um na região sudeste (Minas Gerais).

O primeiro Estado aqui recenseado, a adotar critérios relacionados à saúde da população para o repasse do ICMS Ecológico é Pernambuco, em 2002, que, regulando do percentual 25% de repasse de ICMS aos Municípios, conforme Art. 158, IV CF/88,

estabeleceu, na Lei nº 12.206 de 20 de maio de 2002, o critério da mortalidade infantil dentre as condicionantes socioambientais da política.

Ainda que tenha adotado diversos outros critérios – que fogem ao objeto deste estudo – o estado de Pernambuco elegeu o critério qualidade de saúde para condicionar o repasse de 3% do repasse de ICMS aos municípios.

O estado do Ceará também adota, para o ICMS Ecológico, critério relacionado à saúde. Desde 2007 o estado do Ceará repassa 5% do montante do ICMS devido aos municípios com passe no Índice Municipal de Qualidade de Saúde (IQS). Tal índice tem como base indicadores da mortalidade infantil, sendo definido na Lei Estadual nº 14.023/2007, regulamentada pelo Decreto nº 29.306/ 2008 e pelo Decreto nº 29.881/2009.

Enfim, o Estado de Minas Gerais, precursor na utilização de critérios socioambientais, hoje traz, de acordo com sua Lei nº 18.030/2009, a determinação para o repasse de 2% do montante de ICMS municipal conforme critério relacionado à qualidade de saúde.

No que se refere ao percentual referente ao critério Saúde (2% do montante de repasse), até 50% será conferido aos Municípios que desenvolverem e mantiverem em funcionamento programas específicos voltados para o atendimento à saúde das famílias, mediante comprovação na Secretaria de Estado de Saúde (SES-MG), calculada conforme a população efetivamente atendida em relação à população total do município.

O saldo remanescente dos recursos será distribuído de acordo com a relação entre os gastos de saúde per capita do município e o somatório dos gastos de saúde per capita de todos os municípios do estado, calculada com base nos dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.

### **3. O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO CRITÉRIO DE REPARTIÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO**

No que se refere aos critérios relativos à qualidade da educação, o primeiro Estado adotá-los para o repasse do ICMS Ecológico foi Pernambuco, em 2002. E, como no índice referente à qualidade da saúde, o repasse da arrecadação do ICMS pelo critério de qualidade educacional abarca um percentual de 3%, conforme estabelecido na Lei nº 12.206 de 20 de maio de 2002.

Desde modo, 3% da quota-parte municipal de ICMS serão distribuídos considerando-se a participação relativa do número de alunos matriculados no ensino fundamental em

escolas municipais, com base no resultado do censo escolar anual, publicado por meio de portaria do Ministério da Educação.

O Estado do Ceará, em 2007, definiu critérios educacionais, fixando um montante de 18% da quota parte municipal de ICMS a ser repartida conforme o Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE), definido na Lei 14.023/2007, e regulamentado pelo Decreto nº 29.306/2008 e pelo Decreto nº 29.881/2009.

Tais normas definem o IQE pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem.

Estas avaliações de aprendizagem são aplicadas pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC-CE), por meio de exames de avaliação padronizados, que fornecem as médias de português e matemática do 2º e do 5º ano do Ensino Fundamental, os quais são repassados posteriormente para o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), isto é, órgão que realizará o cálculo final do IQE.

Importante ressaltar que, conforme o Manual do IPECE acerca da “Nova Lei de Rateio do ICMS Municipal do Ceará”, é definido que a avaliação de cada série possui tipo de análise diferenciada, pois, os exames aplicados para a 2ª série do Ensino Fundamental tem o papel de verificar o “Índice de Qualidade da Alfabetização” e os exames aplicados a 5ª série tem a função de verificar o “Índice de Qualidade do Fundamental”.

Entretanto, o próprio manual, mesmo explicando e valorando a metodologia aplicada pelo Estado do Ceará, evidencia as problemáticas enfrentadas pelo método da política pública quando reconhece a possibilidade de burlar o sistema de avaliação, por meio da escolha ou do incentivo dos melhores alunos para prestar o exame da SEDUC-CE, por isso, o cálculo fora incrementado com a ponderação da nota média do município pela relação do nº alunos avaliados/ nº alunos matriculados, com a finalidade de penalizar os Municípios que aplicam os exames em menor número de alunos.

O Estado do Piauí, por sua vez, em 2008 estabeleceu na Lei nº 5.813, de 03.12.2008, reservando 5% da quota-parte municipal de ICMS para o ICMS Ecológico. A distribuição depende do atendimento, por parte de cada município, dos critérios estabelecidos em lei para o recebimento de um Selo Ambiental, que pode ser de categoria A, B ou C.

Para o município receber selo A deve obedecer seis critérios, para receber selo B quatro critérios, e para receber selo C, três critérios, dentre eles: a) ações de gerenciamento de resíduos sólidos, b) ações efetivas de educação ambiental, c) redução do desmatamento, d)

redução do risco de queimadas, e) proteção de mananciais de abastecimento público, f) identificação de fontes de poluição atmosférica, g) edificações irregulares, h) disposições legais sobre unidades de conservação ambiental, i) elaboração de legislação sobre a política municipal de meio ambiental.

Deste modo, o índice da educação ambiental é configurado como qualificador de repasse no Estado do Piauí para efeito de cálculo, sendo optativo entre às nove possibilidades de atender os critérios mencionados em lei.

O Estado de Minas Gerais, igualmente, estabeleceu, em sua lei Lei nº 18.030/2009, um percentual de repasse de ICMS municipal destinando 2%, ao atendimento de critérios ligados à qualidade educacional.

Este percentual de 2%, será distribuído aos Municípios de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos no ensino, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento do Município, que serão publicados pela Fundação João Pinheiro, com base em dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Educação e pelo Tribunal de Contas do Estado.

E, por último o Estado de Goiás em 2011 estabeleceu, na Lei Complementar nº 90, o repasse de ICMS aos municípios seguindo critérios socioambientais com base em diversas variáveis: a) ações de gerenciamento de resíduos sólidos; b) ações efetivas de educação ambiental; c) ações ao combate do desmatamento; d) programas de redução do risco de queimadas; e) programa de proteção de mananciais; f) identificação de fontes de poluição; g) identificação das edificações irregulares; h) programas de instituição e proteção das unidades de conservação ambiental; i) elaboração de legislação sobre política municipal de meio ambiente.

Se os municípios cumprirem, pelo menos, seis exigências, receberão 3% do repasse ; se cumprirem quatro exigências terão 1,25%; e se cumprirem três exigências receberão 0,75% do repasse. Deste modo, as exigências se configuram como critérios qualitativos de repasse, pois, qualificarão o repasse a partir de metodologia complexa exigente para se alcançar os objetivos de financiamento pretendidos pelos municípios.

O critério educação, neste caso, concerne a educação ambiental, fazendo parte do critério amplo de preservação do meio ambiente.

#### **4. O DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO COMO CRITÉRIO DE REPARTIÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO**

Tocantins adota o critério saneamento básico para o repasse do ICMS Ecológico desde 2002, conforme disposto no Anexo único à Lei nº 1.323 de 4 de abril de 2002.

O critério saneamento básico e conservação da água condiciona o repasse de 3,5% da quota-parte municipal de ICMS.

Esta condicionante é definida pelo método qualitativo, composto pelos seguintes critérios: do índice de qualidade da água – IQA; análise de execução de ações voltadas para a educação sanitária; e o diagnóstico da disposição final adequada de lixo. Há também elementos quantitativos, a partir do número de domicílios atendidos com água potável tratada, banheiro ou sanitário, sistema de coleta de lixo, e estado de conservação das matas ciliares existentes.

O estado de Pernambuco estabeleceu, através da Lei nº 12.206 de 20 de maio de 2002, que 5% da quota-parte municipal de ICMS seria distribuída proporcionalmente à quantidade de população municipal dotada de Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos, mediante Unidade de Compostagem ou de Aterro Sanitário, respectivamente, licenciados pela CPRH (Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco).

No estado do Rio de Janeiro, do montante de ICMS cujo repasse aos municípios é regulado por lei estadual – Lei nº 5100 de 04 de outubro de 2007 – 30% são destinados de acordo com a qualidade ambiental de recursos hídrico; e 25% em proporcionalmente à coleta e disposição adequada de resíduos sólidos.

Já no Ceará, 18% da quota-parte regulada por lei estadual é condicionada ao atendimento do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM), definido na Lei 14.023/2007, e regulamentado pelo Decreto nº 29.306/2008 e pelo Decreto nº 29.881/2009.

Tal índice é definido por indicadores de boa gestão ambiental que consideram, inclusive, se há ou não Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólido Urbano aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente da Secretária de Meio Ambiente do Ceará (SEMA-CE).

Em 2008 foi a vez do estado do Piauí, que definiu a redistribuição parcela municipal de ICMS na forma da Lei nº 5.813, de 03.12.2008. Conforme já mencionado, este estado adota o sistema de Selo Ambiental, a partir do qual os municípios são ranqueados conforme a quantidade de variáveis socioambientais por eles atendidas.

Dentre tais variáveis encontramos o índice do saneamento básico, incluindo gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar, coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos, aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem.

A gestão dos resíduos sólidos é, portanto, configurada como qualificadora de repasse no Estado para efeito de cálculo de ICMS.

Minas Gerais também definiu o saneamento básico com critério de repasse para o ICMS Ecológico. 1,1% do montante a ser repassado segue o critério chamado de ambiental pela Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.

O percentual referente ao critério Meio Ambiente é distribuído da seguinte forma: 45,45% para os Municípios que tenham sistema de tratamento de lixo ou esgoto sanitário; 45,45% para Municípios que possuam áreas de conservação federal, estadual, municipal ou particular, assim como, que possuam áreas indígenas; e 9,1% para a ocorrência de mata seca em cada Município.

Portanto, percebe-se que o saneamento básico é critério que faz parte do índice do meio ambiente a computar 45,45% do mesmo, a definir o repasse da arrecadação do ICMS para os Municípios que possuam sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada ou autorizada pelo órgão ambiental estadual, devendo atender, no mínimo, respectivamente, 70% e 50% da população urbana.

Já em 2011, o Estado da Paraíba definiu o saneamento básico como critério de repasse do ICMS Ecológico na Lei nº 9.600, de 21 de dezembro de 2011. Desse repasse, 5% são destinados para os municípios que realizam tratamento do lixo domiciliar de, pelo menos, 50% do volume de lixo coletado do perímetro urbano.

E, finalmente em dezembro de 2011, o estado de Goiás estabeleceu, na Lei Complementar nº 90 de dezembro de 2011 um montante de 5% da receita de ICMS a ser repassada aos municípios na proporção do cumprimento de varias exigências de caráter socioambiental, tais como a) ações de gerenciamento de resíduos sólidos; b) ações efetivas de educação ambiental; c) ações ao combate do desmatamento; d) programas de redução do risco de queimadas; e) programa de proteção de mananciais; f) identificação de fontes de poluição; g) identificação das edificações irregulares; h) programas de instituição e proteção das unidades de conservação ambiental; i) elaboração de legislação sobre política municipal de meio ambiente.

Conforme já mencionado, o repasse varia entre 3%, 1,25% e 0,75% conforme se observa o cumprimento de 6, 4 ou 3 das exigências acima indicadas, respectivamente.

Deste modo, as exigências neste caso se configuram como critérios qualitativos de repasse. Assim, o gerenciamento de resíduos sólidos é utilizado como o qualificador do critério da preservação do meio ambiente, como já mencionado anteriormente, a incluir para efeito de validação, o correto tratamento do lixo hospitalar e dos resíduos da construção civil, bem como coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos, aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem.

## **5. OS CRITÉRIOS SOCIAIS DO ICMS ECOLÓGICO E OS PLANOS NACIONAIS DA SAÚDE, EDUCAÇÃO E RESÍDUOS SÓLIDOS**

O governo federal através de planos nacionais, descreve condutas devidas para o alcance do bem-estar comum, por meio de metas ou objetivos que devem ser realizados em determinado período.

A introdução de critérios socioambientais na política no ICMS Ecológico implica, conforme já mencionado, na concessão de incentivos financeiros aos municípios, na medida em que os mesmo, através do atendimento aos critérios fixados em lei estadual, verão aumentadas suas quotas-partes na receita do imposto de circulação de mercadorias estadual.

Uma vez verificados quais estados adotaram critérios relativos à qualidade da saúde, educação e resíduos sólidos para o repasse de ICMS, analisaremos a compatibilização de tal incentivos com as metas fixadas nos Planos Nacionais.

### **5.1 Índices da saúde e o Plano Nacional de Saúde**

O Plano Nacional de Saúde (PNS) tem o intuito de aperfeiçoar o Sistema Único de Saúde para que a população tenha acesso integral a ações e serviços de qualidade, de forma oportuna, contribuindo assim para a melhoria das condições de saúde, para a redução das desigualdades e para a promoção da qualidade de vida.

Dentre sua diretrizes se encontra a primeira que determina a “garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, mediante aprimoramento da política de atenção básica e da atenção especializada”.

Assim, para que o PNS seja realizado conforme suas diretrizes, necessária a existência de políticas públicas executoras das estabelecidas pelo Ministério da Saúde ou que estimulem



o Poder público em promover tais políticas, como no caso do ICMS Ecológico a partir do critério social da saúde.

Deste modo, a partir da coleta de dados realizada nesta presente pesquisa verificou-se que a inclusão, em três Estados, dos critérios da expectativa de vida e atendimento à saúde das famílias no repasse da arrecadação do ICMS, é algo de extrema valia para o atendimento aos critérios definidos no Plano Nacional de Saúde.

QUADRO 1 – COMPARAÇÃO DO CRITÉRIO SAÚDE

ESTADO	METODOLOGIA	PERCENTUAL	ESPÉCIE DE ÍNDICE
CEARÁ	-Índice Municipal de Qualidade da Saúde, formado por indicadores de mortalidade infantil;	5%	-De repasse
MINAS GERAIS	- Atendimento à saúde das famílias, calculada conforme a população efetivamente atendida em relação à população total do Município;	2%	-De repasse
PERNAMBUCO	- Mortalidade infantil;	3%	-De repasse

Fonte: Lei nº 12.206/2002-PE; Lei nº 14.023/2007-CE; e Lei nº 18.030/2009-MG.

Portanto, a política pública do ICMS Ecológico é instrumento que poderá contribuir com as metas planejadas pelo Governo Federal, já que incentiva os gestores municipais para a concretização das metas determinadas no Plano Nacional de Saúde a partir da utilização de instrumentos econômicos, induzindo os municípios à melhoria do bem-estar da população local.

## 5.2 Índices da educação e o Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação (PNE) é fruto do amplo debate durante a Conferência Nacional de Educação de 2010, e posteriormente com a publicação da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Este plano tem a função de reforçar a necessidade de ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da educação nacional, a partir de direitos constitucionalmente consagrados, cuja garantia exige o trabalho contínuo e articulado das diferentes entes públicos para a busca da equidade.

Deste modo, como no PNS, o Plano Nacional de Educação necessita da participação do poder público de diversas esferas e da própria comunidade a partir de suas reivindicações para que sejam adotadas políticas públicas em prol da melhoria da qualidade educacional de crianças, jovens e adultos.

Assim, nesta perspectiva de estimular a qualidade educacional dos municípios, alguns Estados do Brasil estão utilizando a política pública do ICMS Ecológico de cunho ambiental para incentivar práticas que contribuem para a melhoria da educação pública da população local.

Por meio da utilização de critérios de repasse efetivo, como a taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental, média da avaliação dos mesmos por exames aplicados pelo Ministério da Educação (MEC), ou então, pela relação efetiva dos alunos matriculados a partir da análise do atendimento e da mensuração da proporção necessária para o local.

Ou, a partir da metodologia da qualificação de repasse, como no caso de Goiás e Piauí, que utilizaram como critérios a educação ambiental, pois, a política pública do ICMS Ecológico possui cunho protecional ao meio ambiente, mas promovendo o mesmo efeito de estimular a qualidade educacional da região.

Deste modo, conforme se observa abaixo, cinco estados brasileiros adotam critérios vinculados à qualidade da educação pública oferecida aos cidadãos para a repartição do ICMS devido aos municípios:

QUADRO 2 - COMPARAÇÃO DO CRITÉRIO EDUCAÇÃO

ESTADO	METODOLOGIA	PERCENTUAL	ESPÉCIE DE ÍNDICE
PERNAMBUCO	- Participação relativa do número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais.	3%	- De repasse
CEARÁ	- Taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem.	18%	- De repasse
PIAUI	- Educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas e grupos da sociedade organizada.	5% para vários índices.	-Qualitativo de repasse
MINAS GERAIS	- Relação entre o total de alunos atendidos, inclusive os alunos da pré-escola, e a capacidade mínima de atendimento do Município.	2%	- De repasse
GÓIAS	- Educação ambiental, na zona urbana e rural, nas escolas e grupos da sociedade organizada, instituídas por intermédio de lei municipal e/ou programas específicos.	3% para vários índices	-Qualitativo de repasse

Fonte: Lei nº 12.206/2002-PE; Lei nº 14.023/2007-CE; Lei nº 5.813/2008-PI; Lei nº 18.030/2009-MG; LC nº 90/2011-GO.

Portanto, a política pública do ICMS Ecológico pode contribuir para as o atendimento às metas do Plano Nacional de Educação ao fixar critérios como a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar e, principalmente a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

### 5.3 Índices do saneamento básico e o Plano Nacional de Resíduos Sólidos

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) é definido a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos, regulamentada na Lei nº 12.305, 02 de agosto de 2010, tendo como objetivo a prevenção e a precaução, o poluidor-pagador, o desenvolvimento sustentável.

Este Plano baseia-se em uma visão sistêmica da gestão dos resíduos sólidos, que considera as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública, isto é, as multidimensões da sustentabilidade para a garantia do bem-estar da comunidade local, abarcando todas as etapas necessárias para o tratamento destes resíduos, desde a coleta seletiva, armazenagem e transporte até a destinação final.

Importante ressaltar que, neste ciclo do gerenciamento sempre se objetiva que todo o processo seja realizado por meio da reciclagem, reuso e compostagem do produto final dos resíduos sólidos, conforme uma das diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O critério relacionado à gestão dos resíduos sólidos é o critério socioambiental mais presente nos estados que adotam o ICMS Ecológico, propiciando, igualmente, uma maior diversidade de configuração. Alguns estados adotam como critério o gerenciamento dos resíduos como um todo, e outros trabalham apenas com uma etapa desse gerenciamento, como no caso do índice da coleta ou o índice da presença de aterro sanitário.

Comparando os critérios adotados pelos diversos estados, conforme quadro abaixo, observa-se ampla consonância com as diretrizes do PNRS.

QUADRO 3 - COMPARAÇÃO DO CRITÉRIO SANEAMENTO BÁSICO

<b>ESTADO</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>	<b>ESPÉCIE DE ÍNDICE</b>
TOCANTINS	- Saneamento básico e conservação da água.	3,5%	- De repasse

PERNAMBUCO	-Municípios que possuam Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos, mediante Unidade de Compostagem ou de Aterro Sanitário.	5%	- De repasse
RIO DE JANEIRO	- Coleta e disposição dos resíduos sólidos.	25%	- De repasse
CEARÁ	- Condicionado se há ou não Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos.	2%	- De repasse
PIAUÍ	- Gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar - coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos - aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem.	5% para vários índices	-Qualitativo de repasse
MINAS GERAIS	- Parcela de 45,45% do total aos Municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada ou autorizada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% e 50% da população urbana.	1,1%	- De repasse
PARAÍBA	- Municípios que promovam o tratamento de, pelo menos, 50% do volume de lixo domiciliar coletado proveniente de seu perímetro urbano.	5%	- De repasse
GOIÁS	- Gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive lixo hospitalar e resíduos da construção civil - coleta, transporte, tratamento e destinação dos resíduos sólidos, aterro sanitário, incineração, reciclagem e compostagem.	3% para vários índices.	-Qualitativo de repasse

Fonte: Lei nº 1.323/2002-TO; Lei nº 12.206/2002-PE; Lei nº 5100/2007-RJ; Lei 14.023/2007-CE; Lei nº 5.813/2008-PI; Lei nº 18.030/2009-MG; Lei nº 9.600/2011-PB; LC nº 90/2011-GO.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise aqui apresentada, foi possível verificar que política pública do ICMS Ecológico vem criando um cenário favorável para efetivação de direitos sociais em consonância com as metas estabelecidas nos Planos Nacionais.

O incentivo econômico oferecido pelo ICMS Ecológico aos gestores implica benefícios duplos, tanto para a sociedade, como para administração local, que conta com um recrudescimento dos recursos a ela disponíveis.

Em que pese a diversidade de critérios adotados pelos estados brasileiros, a fixação dos critérios socioambientais, ainda que despropositadamente, segue a lógica definida em âmbito federal, fazendo com que, efetivamente, os estados possam contar com um instrumento de incitação na busca da melhoria de seus índices sociais.

Neste viés, a política do ICMS Ecológico abre espaço para um orçamento público inclusivo e pautado em prioridades sociais, possibilitando que os direitos sociais sejam analisados como nutrientes para finanças públicas em prol do bem-estar de toda a coletividade.

## REFERÊNCIAS

**ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil.** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** BH: Fórum, 2012, p. 23-75.

IPECE. **A nova lei de rateio do ICMS Municipal.** Ceará: Governo do Estado do Ceará. Disponível em: [http://www.ipece.ce.gov.br/icms/Curso\\_Nova\\_Metodologia\\_Cota\\_Parte\\_ICMS.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/icms/Curso_Nova_Metodologia_Cota_Parte_ICMS.pdf).

LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná.** 2002. 206 f. Tese (Doutorado) – Ciências florestais - área de Concentração: Economia e Política Florestal, do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

MANKIN, N. Gregory. **Introdução à economia.** São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. **Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços socioambiental: incentivos institucionais e legislação ambiental no Brasil.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(1):165-187, jan./fev. 2015.

OLIVEIRA, Adriano Carvalho. **ICMS Ecológico e desenvolvimento: análise dos estados de Rondônia, Tocantins, Ceará e Pará.** 2014. 236 f. Dissertação (Mestrado) – Ciência Jurídicas, do Centro Universitário do Estado do Pará - Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito, 2014.

SANTOS, Rita de Cássia L. F. **O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais**: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. In: Orçamento e Políticas Públicas: Condicionantes e Externalidades. Brasília: Anfip, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. **Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos**. Direito e Justiça (URI), v. 1, p. 143-160, 2006.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, L. V. C. **Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico**. Verba Juris (UFPB), v. 3, p. 154-190, 2004.

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

VEIGA, José Eli. **Sustentabilidade**. São Paulo: SENAC, 2010, p. 113-148.