



A Extrafiscalidade para promoção do Desenvolvimento Sustentável: Reflexões sobre a Criação do ICMS Ecológico no Estado do Amazonas

Clarindo José Lúcio Gomes Junior

Universidade Federal do Amazonas/Mestrando pelo programa de pós-graduação em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia,
e-mail: clarindogomes.adv@gmail.com.

Mônica Nazaré Picanço Dias

Universidade Federal do Amazonas/Professora Doutora no programa de pós-graduação em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia,
e-mail: monicapdias@hotmail.com

Giulia Parola

Universidade Federal do Amazonas/Professora pós Doutora visitante no programa de pós-graduação em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia,
e-mail: Giulia.parola@unito.it

RESUMO: Este artigo examina a evolução das relações entre sociedade e meio ambiente, enfatizando os imperativos éticos do desenvolvimento sustentável conforme delineados no Relatório Brundtland e na Constituição Brasileira de 1988. Explora o paradigma jurídico ecológico antropocêntrico predominante e sua integração ao princípio da dignidade humana. Destacando a extrafiscalidade da tributação, especificamente o ICMS Ecológico, o artigo argumenta a favor de sua adoção na região amazônica. Ao incentivar a conservação ambiental e redistribuir recursos para promover práticas sustentáveis, o ICMS Ecológico pode efetivamente enfrentar a degradação ambiental enquanto promove o desenvolvimento socioeconômico e reduz as desigualdades regionais.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Sustentável. Amazônia. ICMS Ecológico. Dignidade Humana. Proteção Ambiental.

ABSTRACT: This paper examines the evolution of societal and environmental relations, emphasizing the ethical imperatives of sustainable development as outlined in the Brundtland Report and the Brazilian Constitution of 1988. It explores the predominant anthropocentric ecological legal paradigm and its integration into the principle of human dignity. Highlighting the extrafiscality of taxation, specifically the ICMS Ecológico (Green ICMS), the paper argues for its adoption in the Amazon region. By incentivizing environmental conservation and redistributing resources to promote sustainable practices, the ICMS Ecológico can effectively address environmental degradation while fostering socio-economic development and reducing regional inequalities.

Keywords: Sustainable Development. Amazon. Green ICMS. Human Dignity. Environmental Protection.

INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, a relação entre a sociedade humana e o ambiente tem passado por mudanças paradigmáticas significativas. Com o avanço tecnológico, surgiu uma reflexão crítica sobre a utilização intensiva dos recursos naturais como insumos no processo produtivo. As sociedades industriais, guiadas pela mentalidade capitalista de gerar conforto e riqueza material, intensificaram a busca por recursos naturais, muitas vezes de forma insustentável, especialmente no decorrer do século XX. Este comportamento resultou em impactos profundos e preocupantes, tanto ambientais quanto éticos.

Um ponto de inflexão crucial na percepção global sobre a necessidade de diretrizes éticas para o progresso tecnológico e econômico foi

a Segunda Guerra Mundial, particularmente a detonação das bombas atômicas em Hiroshima e Nagasaki. No pós-guerra, germina a ideia de gerar desenvolvimento econômico de maneira sustentável, sem comprometer as gerações futuras, diretriz que foi incorporada à Constituição Federal de 1988.

Uma das formas que o Constituinte originário concebeu para garantir a preservação ambiental foi através da intervenção indireta no domínio econômico, através de mecanismos extrafiscais de indução tributária, fomentando comportamentos que se revelem consentâneos com os princípios constitucionais e desincentivando aqueles que deles se afastam.

Nesse sentido, o ICMS Ecológico, ou ICMS Verde, emerge como uma ferramenta extrafiscal promissora para enfrentar a degradação ambiental, ajudando a garantir a promessa constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, o objetivo do presente trabalho é investigar a viabilidade do ICMS Verde como mecanismo extrafiscal *adequado* para o enfrentamento da degradação ambiental no Estado do Amazonas.

O método eleito para a elaboração e desenvolvimento da pesquisa é o jurídico-dogmático, predominantemente através do tipo jurídico-descritivo, partindo-se da consulta em fontes bibliográficas confiáveis que guardem referência com o tema proposto e suas implicações, em especial nos ramos do Direito Constitucional e Tributário, bem como pesquisa qualitativa de jurisprudência dos tribunais pátrios na seara judicial e administrativa.

I. A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O DIREITO A UM MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO

O decorrer do tempo trouxe verdadeiras mudanças de paradigma na forma como a sociedade humana se relaciona com o ambiente ao seu redor. A reboque do progresso tecnológico, começou-se a refletir sobre a volúpia com a qual a sociedade moderna se vale dos ativos naturais como insumos ao processo produtivo.

As sociedades industriais, movidas pela mentalidade intrínseca à economia capitalista de gerar conforto e riqueza material, aceleraram sua incessante busca por recursos naturais, inerentemente escassos, no avançar do século XX. Os efeitos da busca desenfreada pelo progresso e desenvolvimento, de um lado, e a cegueira auto-imposta quanto às implicações éticas do avanço tecnológico logo encontrariam um ponto de inflexão, que segundo GAVARD¹ ocorreu enquanto o mundo assistia estarecido às atrocidades da Segunda Guerra Mundial, em especial a detonação das bombas atômicas nas cidades de Hiroshima e Nagasaki.

Os referidos fatos históricos forçaram a humanidade a mirar a sombra de sua própria destruição, trazendo o que seriam as sementes do pensamento crítico sobre a necessidade de estabelecer diretrizes éticas ao progresso tecnológico e econômico, bem como modelos de produção que gerassem distribuição da riqueza, bem-estar social e evitasse a exploração predatória de recursos, como é apontado por François Gavard²:

Foi preciso que a humanidade — mais precisamente a elite intelectual do ocidente — se deparasse com a possibilidade de obliteração de sua espécie para que o paradigma científico da modernidade, bem como o modo de produção dele decorrente, dentro dos quais esta possibilidade pode existir, fosse posto em causa.

A crítica ao modelo produtivo da sociedade capitalista permeou o debate político nas décadas seguintes, sendo a questão ambiental um ponto central nas discussões. Urgia para aqueles que propunham a modificação da forma de produção vigente propor uma alternativa que aliasse o crescimento econômico, inegociável sobretudo aos países subdesenvolvidos, com a racionalidade na exploração dos recursos naturais.

Germina, então, na década de 80 a ideia de Desenvolvimento Sustentável, que ganha sua definição mais conhecida com o relatório “Nosso Futuro Comum”, ou relatório de *Brundtland* (homenagem ao

¹ GAVARD, François MP. Do Impasse ao Consenso: um Breve Histórico do Conceito de Desenvolvimento Sustentável. *Revista Sociais E Humanas*, 22(2), 09-18.

² *Ibidem*

presidente da comissão das Nações Unidas que foi responsável por sua elaboração): seria aquele que traz para atender às necessidades presentes sem comprometer as gerações futuras.

O documento esmiúça o conceito e estabelece como condições necessárias ao desenvolvimento sustentável³, dentre outras, um sistema político que assegure participação dos cidadãos no processo decisório, um sistema social que possa acomodar as tensões causada pelo desenvolvimento desigual e um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento (ONU, 1991).

A diretriz ética que estabelece a necessidade de o desenvolvimento econômico estar aliada à responsabilidade ambiental e social é amparada pela Constituição Federal de 1988, que a incorpora ao ordenamento e dá-lhe a força de norma jurídica basilar, a permear todo o seu texto como vetor axiológico indispensável para a adequada compreensão da ordem econômica nacional.

Nessa linha, na esfera do Direito Constitucional Ecológico, há duas vertentes que predominam como paradigmas teóricos, sob cuja lente deverá ser analisada a relação entre o homem e o meio ambiente no estágio de atual evolução social.

A primeira vertente, como ensinam Sarlet e Fensterseifer⁴ é a denominada Antropocêntrica, sendo esta melhor traduzida pelo *Antropocentrismo Jurídico Ecológico*, que reconhece valor intrínseco não somente ao homem, mas o expande para todos os componentes da biosfera.

O posicionamento antropocentrista em sua vertente jurídico-ecológica acaba por inserir, dentro do conteúdo normativo do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana uma importante dimensão ecológica.

Assim, a Dignidade da Pessoa Humana, pedra angular do ordenamento jurídico brasileiro, insere no Mínimo Existencial atinente ao referido princípio constitucional também o direito à preservação ecológica e à sustentabilidade como condições para a vida em sociedade.

³ ONU. Organização das Nações Unidas. Comissão Mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. Nosso Futuro Comum. 1991: Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 2a Edição

⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Thiago. Direito Constitucional Ecológico. 7a Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, P. 54.

Em outras palavras, a proteção da qualidade ambiental em patamares aceitáveis compõe o chamado *núcleo essencial* da Dignidade da Pessoa Humana.

Em oposição à visão da natureza a partir da perspectiva humana — que consagra direitos a elementos não humanos a partir do complexo jurídico dos indivíduos humanos, surge a *corrente ecocêntrica*, que, nas palavras de Sarlet e Fensterseifer⁵, intenciona mudar o paradigma e reconhecer o valor jurídico inerente à Natureza, independentemente de sua relação com o ser humano — a bem da verdade, nem se reconhece a distinção entre ser humano e natureza — o que se coaduna com a própria razão de formação do pensamento ecocêntrico, o de buscar a superação da ideia cartesiana da dicotomia (e consequente primazia do primeiro) entre homem e natureza.

A despeito de existirem elementos que possam apontar para influxos do paradigma ecocêntrico no ordenamento jurídico brasileiro, a corrente que prevalece é a *corrente antropocêntrica*, em sua vertente *jurídico ecológica*. Essa é a concepção ideológica que permeia o arcabouço normativo constitucional, no que tange à questão ambiental.

No âmbito do Direito Constitucional Ambiental, o marco normativo fundamental é o Princípio da Integridade Ecológica, o qual atribui valor intrínseco para elementos não humanos que integram a Natureza — coletiva e individualmente considerados — busca preservar a integridade dos ecossistemas terrestres, podendo ser alocado no vetor normativo do Art. 225 da Constituição Federal, quando prevê a manutenção dos processos ecológicos e a proteção da função ecológica como direito de todos.

A partir do Princípio da Integridade Ecológica, podem-se extrair outras normas jurídicas de alto conteúdo valorativo e grande abstração, como o Princípio da Solidariedade Intergeracional, bem como deveres concretos de tutela, como o dever dirigido à toda a sociedade de proteção ao Meio Ambiente.

Constata-se, portanto que a Constituição Federal consagrou o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, erigido à condição de *postulado normativo* para solução de eventual *tensão entre o direito coletivo de proteção ao meio ambiente e a liberdade de iniciativa*, como de

⁵ Ibidem, P. 55.

todo previsto no Art. 170 da Carta Magna e reforçado por decisões do Supremo Tribunal Federal⁶.

Sucedee que o Constituinte não firmou, ao menos expressamente, mecanismos para concretização do Direito ao Meio Ambiente Equilibrado ou do Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Nessa ordem de ideias, é necessário abordar a extrafiscalidade, que desponta como um valoroso mecanismo para concretizar o desígnio constitucional de parcimônia na utilização dos recursos naturais.

II. A EXTRAFISCALIDADE A SERVIÇO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A Constituição Federal é o alicerce a partir do qual deve ser concebida toda a política pública estatal. É o fundamento último para qualquer política pública concebida pela administração pública, em qualquer área de atuação.

A tributação é a principal ferramenta de arrecadação aos cofres públicos e sustenta a maior parte da atividade estatal. Não há Estado organizado sem o exercício da competência exacional para angariar recurso dos administrados e fazer frente às despesas inerentes à sua própria existência.

A diretriz programática da Constituição Federal de 1988, que tem por claro intuito estabelecer um estado de bem-estar social, permitindo ao poder público intervir na ordem econômica para promover justiça distributiva, exige, naturalmente, um volume de recurso superior àquele atinente a um modelo de Estado passivo diante do cenário econômico e social. A postura ativa do Estado Brasileiro na concretização dos valores constitucionais traduz o dever de arrecadação compatível com os caros desígnios constitucionais/

Numa visão tradicional do fenômeno impositivo, é a arrecadação a precípua função do tributo, a assim denominada função fiscal ou fiscalidade. Não se deve perder de vista, todavia, que a arrecadação não

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília. J. 01/09/2005. Disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2005-09-01;3540-3700894>

é um fim em si mesmo. Por esta razão, muitos autores vislumbram na função fiscal também a finalidade de possibilitar a promoção de direitos e garantias fundamentais imposta pela Constituição Federal ao Estado Brasileiro.

Flávia Caravelli⁷ observa acertadamente que o conceito de fiscalidade envolve obrigatoriamente a função distributiva do tributo, no sentido de repartir de forma justa a carga tributária pela sociedade, o que seria uma decorrência da observância do Princípio da Capacidade Contributiva.

Observa-se, portanto, que no modelo de Estado Social incorporado pela Carta de 1988, mesmo a função arrecadatória não se desvincula do *valor* justiça distributiva.

Assim, extrafiscalidade pode ser entendida como a função ou qualidade de determinados tributos instituídos que ultrapassam a finalidade meramente arrecadatória. Perceba-se que não desaparece o intuito arrecadatório, mas este é relegado a segundo plano. O desiderato primordial, no caso dos tributos extrafiscais, é a indução do comportamento dos agentes econômicos e sociais, conduzindo-os à concretização dos mais diversos valores constitucionais.

Guilherme Bicalho⁸ acrescenta que a extrafiscalidade pode assumir tanto a feição de um instrumento de política fiscal quanto incentivos de caráter financeiro dirigidos ao incentivo ou fomento de determinadas práticas, fatos ou comportamentos humanos.

Em outras palavras, a extrafiscalidade pode ser vislumbrada tanto no momento do fenômeno tributário, quanto em tempo posterior, no momento da destinação e distribuição de receitas.

Destacam Paulo Caliendo, Veyzon Muniz e Rogério Rammê que a indução de comportamentos através da tributação pode se dar tanto positivamente, quando há uma redução do custo tributário dos agentes econômicos para incentivar determinados comportamentos, quanto negativamente, ocasião em que há um aumento de custos na tributa-

⁷ CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. Extrafiscalidade: (Re)Construção Conceitual no Contexto do Estado Democrático de Direito e Aplicações no Direito Tributário. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. P. 64-66.

⁸ BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **Extrafiscalidade Tributária: Pós-Modernidade e Legitimação do Estado Social Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014.

ção em determinado setor ou atividade para desincentivar comportamentos não condizentes com a vontade constitucional.⁹

Considerado o fato de que a função fiscal importa sacrifícios individuais aos contribuintes, podendo atentar contra a neutralidade tributária que se espera do sistema como um todo, é certo que devem ser imposto limites à função extrafiscal dos tributos.

Em ótimo trabalho, Martha Toribio Leão¹⁰ elenca limites à extrafiscalidade ligados à tributação. Em resumo, elenca que os mecanismos extrafiscais devem observar sacrifícios proporcionais ao contribuinte, graduados a partir de sua capacidade contributiva, bem como deve haver sempre um controle finalístico sobre a vinculação à sua justificativa constitucional.

Nessa ordem de ideias, Guilherme Bicalho adverte que o Estado Social detém legitimidade substancial vinculada à satisfação das funções a si atribuídas para a concretização de direitos fundamentais, sendo este o prisma a partir do qual deve ser avaliada a extrafiscalidade no exercício da política fiscal.

Assim, o retorno social é determinante para se avaliar o sucesso do implemento de mecanismos extrafiscais.

III. O ICMS ECOLÓGICO COMO FERRAMENTA ADEQUADA PARA O ENFRENTAMENTO DA DEGRADAÇÃO AO MEIO AMBIENTE NA AMAZÔNIA.

A Amazônia Legal é a área que abriga o maior bioma brasileiro, a floresta amazônica, compõe cerca de 60% do território nacional, dividido em três regiões diferentes e possui uma incalculável riqueza em biodiversidade. Todos esses predicados, no entanto, não foram suficientes para que a região fosse relegada à periferia do interesse nacional.

⁹ SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da; MUNIZ, Veyzon Campos; RAMMÉ, Rogério Santos. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. *Revista de direito ambiental*, 2014, p. 5-7.

¹⁰ LEÃO, Martha Toribio. *Controle da Extrafiscalidade — Série Doutrina Tributária Vol. XVI*. Editora Quartier Latin: São Paulo, 2015, p. 129-149.

Como bem salienta Alex Fiúza de Mello¹¹, desde o início da colonização do território brasileiro pelos portugueses até os dias atuais, a região convive com conhecidos problemas estruturais — defasagem tecnológica, baixa escolaridade e qualificação profissional, ausência de inovação tecnológica — que resultam nos baixos índices de desenvolvimento humano de todos os Estados amazônicos, sem que fosse criado um modelo econômico perene que permitisse aos povos amazônicos escapar dos grilhões da miséria.

A economia regional foi se modificando substancialmente com o decurso do tempo, por circunstâncias alheias aos interesses de sua população, e pode ser compreendida em três ciclos distintos.

A primeira fase econômica da região, que perdurou todo o século XVIII, predominava a extração e exportação de ativos da fauna e da flora local para os grandes centros econômicos, tais como resinas, óleos, canela, cravo, baunilha.¹²

Com o advento do processo de vulcanização da borracha, inaugura-se um período de desenvolvimento socioeconômico sem precedentes para a região. Neste segundo período do desenvolvimento, marcado pela extração de látex para a produção de borracha, Maurício Serra e Ramon Fernandez¹³ indicam que esta foi a primeira vez que propósitos claramente econômicos afetaram a região.

O contrabando das sementes de *Hevea*, num dos primeiros e mais célebres casos de biopirataria na Amazônia brasileira, e a instalação de culturas algumas décadas mais tarde na Malásia impõem à região um longo período de declínio, sem que jamais retornasse à desenvoltura econômica de outrora.

No que diz respeito ao Estado do Amazonas, o abalo econômico e a perda de arrecadação, como apontam Yuri Barroso¹⁴, deixam desam-

¹¹ MELLO, Alex Fiúza de. **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável da Amazônia: O caso brasileiro**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 107, Setembro de 2015, p. 92.

¹² SERRA, Maurício Aguiar; FERNÁNDEZ, Ramón García. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 13, n. 2 (23), jul./dez. 2004, p. 110

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ BARROSO, Yuri Dantas. A Zona Franca de Manaus e seu Regime Jurídico Tributário. In: Martins, Ramos Filho, Peixoto (org.). BARROSO, Yuri Dantas. A Zona Franca de Manaus e seu Regime Jurídico Tributário. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; FILHO,

parada a população, de forma que nem a retomada havida durante a segunda guerra na atividade seringueira — as plantações no sudeste asiático caíram ao domínio japonês — foi capaz de afastar o estado geral de pobreza e declínio.

Por fim, com o advento do regime militar, inicia-se a fase de “grandes projetos” para a região, em relação aos quais Alex Mello¹⁵ destaca as companhias de mineração, os empreendimentos madeireiros e agropecuários, a construção de hidroelétricas e a criação da Zona Franca de Manaus, empreendimentos que alteraram a dinâmica socioeconômica local e assentou as bases para a matriz econômica vigente até os dias atuais.

O interior, sobretudo na parte sul do Estado, tem experimentado percentuais cada vez mais elevados de degradação, com a substituição da mata virgem por pastagens ou mesmo por garimpos ilegais.

O contexto amazônico é o perfeito laboratório para a discussão acerca da adequação dos modelos propostos de desenvolvimento sustentável, dada a longa estagnação econômica que conduziu a baixos índices de desenvolvimento humano na região.

Neste sentir, a extrafiscalidade, como se viu, enquanto função que ultrapassa a finalidade arrecadatória, aparece como mecanismo tributário apto a induzir comportamento dos agentes sociais, no intuito de concretizar de maneira direta os mais diversos valores incorporados pela Constituição Federal e que permeiam o ordenamento jurídico.

Como ferramenta extrafiscal adequada à promoção do desenvolvimento sustentável na região amazônica pode-se apontar o ICMS-Ecológico ou ICMS-Verde.

Considerando que a CRFB/88 destinava 75% da quarta parte do ICMS arrecadado aos Municípios de acordo com o valor adicionado fiscal, resulta na percepção do maior quinhão por Municípios com maior capacidade produtiva e conseqüentemente, na maioria das vezes, maiores produtores de externalidades negativas, o que acaba por onerar duplamente Municípios comprometidos com a conservação

Carlos Alberto de Moraes Ramos; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (org.). **Tributação na Zona Franca de Manaus: (Comemoração aos 40 anos da ZFM)**. São Paulo, MP Editora, 2008, p. 294-296.

¹⁵ MELLO, *Op. Cit.*, p. 92.

ambiental e que, muito por esta razão, não dispõem do mesmo potencial produtivo.

O panorama descrito deve ser repensado para premiar a preservação ambiental e fornecer mecanismos de redução da desigualdade entre os diversos Municípios do Estado, haja vista que a CRFB erige como objetivos fundamentais o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Muito se tem perquerido em sede doutrinária acerca da capacidade dos entes federativos fazerem frente às despesas necessárias para a concretização de suas missões constitucionais. Deve-se atentar, portanto, à questão crítica da adequada discriminação das rendas tributárias, ponto crucial tanto no que diz respeito à discriminação constitucional de competências tributárias, quanto no que diz respeito às transferências de recursos entre os entes federados..

Serra e Rodrigues¹⁶ nominam de *desconcentração* horizontal de receitas a utilização de transferências federais proporcionalmente mais significativas em destino a regiões menos desenvolvidas do país¹⁷, o que denota a concretização, através do modelo de federalismo fiscal cooperativo, do objetivo fundamental inserto no Art. 3.º, III da Constituição Federal.

Ainda que se tenha avançado na descentralização de receitas necessárias, em última análise, para assegurar a autonomia dos entes subnacionais, remanescem críticas à insuficiência dos orçamentos subnacionais para fazer frente às múltiplas competências distribuídas.

O problema é mais visível quando se analisa a situação de penúria financeira em que se encontram vários municípios brasileiros.

Alexandre De Almeida Turela e Eduardo Peres Pereira sustentam que ao mesmo tempo que a Constituição valorizou o papel dos Municípios no cenário federativo, elevando-o à condição de unidade integrante da República, com autonomia política, administrativa e financeira, gerou um desequilíbrio por não prever receitas suficientes para que os mesmos pudessem arcar com seus deveres, resultando em uma autonomia municipal muito limitada em razão da precariedade das finanças

¹⁶ SERRA, José. AFONSO; RODRIGUES, José Roberto. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. **Revista Do Bndes**, Rio De Janeiro, V. 6, N. 12, P. 4-5, DEZ. 1999

¹⁷ *Ibidem*, p. 11.

públicas dos referidos entes, que acabam por dispor de pouco poder decisório¹⁸.

Um fator indicativo da deficiência na repartição constitucional de receitas é que maior parte dos municípios brasileiros depende de recursos de transferências para sobreviver. De acordo com estudo técnico realizado em 2023 pela Confederação Nacional dos Municípios, o Fundo de Participação dos Municípios é a principal fonte de receita de sete em cada dez Municípios do país¹⁹.

Verificou-se, ainda, que mais de 51% dos municípios brasileiros encontrava-se com déficit primário em 2023, ou seja, com as despesas maiores que as receitas, e o número de cidades em déficit no referido exercício era sete vezes maior que no ano anterior²⁰.

O trabalho elaborado pela CNM constata que as receitas advindas do FPM possuem grande correlação com a arrecadação do Imposto sobre a Renda, de competência da União Federal.

A situação se agrava quando se tem em conta a possibilidade de Municípios que sacrificam valiosos e parcos recursos para promoção de valores constitucionalmente consagrados, a exemplo do direito ao Meio Ambiente Equilibrado, sem nada receber para possibilitar a subsistência de políticas públicas eficientes que garantam a manutenção de tal pacto intergeracional.

Um mecanismo de mitigação da problemática apontada é a destinação do montante arrecadado de ICMS e distribuí-lo em maior proporção a estes Municípios mais comprometidos com a preservação ambiental.

¹⁸ TURELA, Alexandre de Almeida. PEREIRA, Eduardo Peres. O fortalecimento dos cofres públicos municipais como condição essencial à intensificação democrática brasileira. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**: RTrib, São Paulo, v. 24, n. 131, p. 146, nov./dez. 2016.

¹⁹ Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Estudo Técnicos: As perspectivas para os repasses de FPM em 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202304_ET_FIN_Perspectivas_Repasses_FPM.pdf. Acesso em 31 de maio de 2024.

²⁰ Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Estudo Técnicos: Avaliação do cenário de crise nos Municípios. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em 31 de maio de 2024.

A partir da Emenda Constitucional n.º 108, de 2020, o percentual mínimo de distribuição de acordo com o valor adicionado fiscal foi reduzido a 65%, sobejando 10% para distribuição de acordo com a legislação estadual.

Com efeito, os remanescentes 35% de que pode o Estado dispor de acordo com critérios a serem eleitos pelo legislador estadual, pode servir como fator de regulação não coercitiva, através do estabelecimento de fórmula de distribuição que premie Municípios do Estado com maior compromisso com a preservação ambiental, o que pode ser auferido por parâmetros objetivos e dados coletados por órgãos de controle municipais, estaduais e federais.

Concebe-se, desta maneira, um mecanismo indutor de grande potencial ecológico que não representa qualquer dispêndio para os cofres estaduais, mas, ao revés, estabelece um mecanismo de competição entre os entes municipais, que pode consagrar um círculo virtuoso de preservação ecológica e fomentando a busca por mecanismos alternativos de desenvolvimento sustentável.

O Estado Amazonas, inserido no maior ecossistema florestal do mundo, dotado de incalculável riqueza em biodiversidade, cujas terras são irrigadas pela maior bacia hidrográfica do mundo, vem sofrendo com o avanço do desmatamento no sul de seu território, fato que ocasiona a antropização de imensas áreas e a profusão de conflitos sociais²¹. Por outro lado, é um dos poucos Estados que até o momento não instituiu o critério de distribuição dos recursos da arrecadação do ICMS a partir de méritos de preservação ambiental.

A literatura²² aponta que o uso de indicadores qualitativos que traduzam adequadamente a iniciativa de conservação do meio ambiente é um meio eficaz que cumpre a dupla função promover a distribuição de renda para Municípios mais carentes e incentivar a busca por meca-

²¹ PONTES, Raimundo Vitor Ramos; NORONHA, Marconde Carvalho de; PONTES, KR de M. Desflorestamento no sul do Amazonas: embate entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental. **Parcerias estratégicas**, v. 21, n. 42, p. 61-88, 2016.

²² Brito, R. de O., & Marques, C. F. (2021). PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS:: UMA ANÁLISE DO ICMS ECOLÓGICO NOS ESTADOS BRASILEIROS. *Planejamento E Políticas Públicas*, (49). Recuperado de [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727)

nismos que representem um compromisso com a função preservativa do Estado Brasileiro.

Ademais, a experiência de outros Estados²³ do país também denota uma correlação positiva entre a preservação ambiental e a inserção do ICMS-Ecológico no contexto jurídico estadual.

Pelas razões expostas, urge a alteração da legislação amazonense para criar no cenário jurídico regional a ferramenta extrafiscal do ICMS-Ecológico, permitindo-se um enfrentamento mais eficiente da crescente degradação ambiental percebida, sobretudo, na parte sul do Estado.

CONCLUSÃO

A reflexão crítica sobre a relação entre a sociedade e o meio ambiente, impulsionada por eventos históricos marcantes como a Segunda Guerra Mundial e a detonação das bombas atômicas, trouxe à tona a necessidade de se estabelecer diretrizes éticas para o progresso tecnológico e econômico.

No Brasil, a predominância do paradigma antropocêntrico, com sua visão jurídico-ecológica, reflete a integração da dimensão ecológica ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Este paradigma, sustentado pelo Princípio da Integridade Ecológica, busca preservar os ecossistemas e promover a solidariedade intergeracional. No entanto, a efetivação desses princípios exige a utilização de mecanismos concretos, como a extrafiscalidade, para induzir comportamentos sociais alinhados com os valores constitucionais.

O ICMS Ecológico, ou ICMS Verde, emerge como uma ferramenta extrafiscal estratégica para promover o desenvolvimento sustentável na Amazônia, uma região de enorme importância ecológica e rica em biodiversidade, mas que enfrenta desafios socioeconômicos significativos. A implementação do ICMS Ecológico no Amazonas pode incentivar a preservação ambiental ao redistribuir recursos financeiros de

²³ FERNANDES, Luciany Lima et al. Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS ecológico em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, p. 521-544, 2011.

acordo com critérios de conservação, fomentando um círculo virtuoso de desenvolvimento sustentável.

Ao premiar os municípios comprometidos com a preservação ambiental, o ICMS Ecológico não apenas promove a distribuição de renda, mas também incentiva a adoção de práticas sustentáveis, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional. Assim, a revisão da legislação estadual para incorporar este mecanismo é imperativa, permitindo um enfrentamento mais eficiente da degradação ambiental e a promoção de um modelo de desenvolvimento que harmonize crescimento econômico com responsabilidade ambiental e social, em conformidade com os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

- BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. **Extrafiscalidade Tributária: Pós-Modernidade e Legitimação do Estado Social Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2014.
- BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Estudo Técnico: Avaliação do cenário de crise nos Municípios. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20\(1\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/15082023_Estudo_Crise_Municipios_Agosto2023%20(1).pdf). Acesso em 31 de maio de 2024.
- BRASIL. Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Estudo Técnico: As perspectivas para os repasses de FPM em 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202304_ET_FIN_Perspectivas_Repasses_FPM.pdf. Acesso em 31 de maio de 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3540 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília. J. 01/09/2005. Disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2005-09-01;3540-3700894>. Acesso em 31.07.2024.
- Brito, R. de O., & Marques, C. F. (2021). PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DO ICMS ECOLÓGICO NOS ESTADOS BRASILEIROS. **Planejamento E Políticas Públicas, (49)**. Recuperado de [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/727)

- CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. **Extrafiscalidade: (Re)Construção Conceitual no Contexto do Estado Democrático de Direito e Aplicações no Direito Tributário**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.
- FERNANDES, Luciany Lima et al. Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS ecológico em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 49, 2011.
- GAVARD, François MP. **Do Impasse ao Consenso: um Breve Histórico do Conceito de Desenvolvimento Sustentável**. Revista Sociais E Humanas, 22(2), 09-18.
- LEÃO, Martha Toribio. **Controle da Extrafiscalidade — Série Doutrina Tributária Vol. XVI**. Editora Quartier Latin: São Paulo, 2015.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de Manaus: (Comemoração aos 40 anos da ZFM)**. São Paulo: MP Editora, 2008.
- MELLO, Alex Fiúza de. **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável da Amazônia: O caso brasileiro**. Revista Crítica de Ciências Sociais, 107, Setembro de 2015.
- ONU. Organização das Nações Unidas. Comissão Mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 1991: Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 2a Edição
- PIMENTA, Daniel de Magalhães; LIMA, Livia Ignes Ribeiro de; MOURA, Rafael Braga de. **O Alcance E Os Limites Da Extrafiscalidade**. In Extrafiscalidade: Conceito, Interpretação, Limites e Alcance; Org. Maysa de Sá Pitondo Deligne, Matheus Soares Leite. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017. p. 89.
- PONTES, Raimundo Vitor Ramos; NORONHA, Marconde Carvalho de; PONTES, KR de M. **Desflorestamento no sul do Amazonas: embate entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental**. Parcerias estratégicas, Ed. 2016.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Thiago. **Direito Constitucional Ecológico**. 7a Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- SERRA, Maurício Aguiar; FERNÁNDEZ, Ramón García. **Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo**. In: Economia e Sociedade, Campinas, v. 13, n. 2 (23), jul./dez. 2004,
- SERRA, José. AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. **REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 6, N. 12, P. 3-30, DEZ. 1999**

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da; MUNIZ, Veyzon Campos; RAMMÊ, Rogério Santos. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**, 2014, p. 5-7.

TURELA, Alexandre de Almeida. PEREIRA, Eduardo Peres. O fortalecimento dos cofres públicos municipais como condição essencial à intensificação democrática brasileira. *Revista Tributária e de Finanças Públicas: RTrib*, São Paulo, v. 24, n. 131, p. 141-155, nov./dez. 2016.