

RATEIO DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DO AMAZONAS: ANÁLISE CRÍTICA DO CRITÉRIO DE EXISTÊNCIA E ATIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE

ECOLOGICAL ICMS DISTRIBUTION IN THE STATE OF AMAZONAS: CRITICAL ANALYSIS OF THE CRITERIA FOR THE EXISTENCE AND ACTIVITY OF MUNICIPAL ENVIRONMENTAL COUNCILS

Fausto Araújo Nunes de Almeida - Mestrando em Direito Ambiental pela UEA – Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: fausto.araujo@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3997-9267>

Gabriella Ferreira de Andrade Martins - Mestranda em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-graduação da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA). ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6100-9576>. E-mail: gfam.mda25@uea.edu.br

Valmir César Pozzetti - Pós Doutor em Direito realizado na Universidade de Salerno/Itália; Pós Doutor em Direito realizado no Centro Universitário Dom Helder Câmara; Doutor em Biodireito/Direito Ambiental pela Université de Limoges/França; Mestre em Direito do Urbanismo e do Meio Ambiente, pela Université de Limoges, França; Bacharel em Direito. Professo Associado da UEA (Universidade do Estado do Amazonas) prof. Adjunto da UFAM (Universidade Federal do Amazonas). v_pozzetti@hotmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2339-0430>

O objetivo desta pesquisa foi o de analisar o critério de existência e atividade dos conselhos municipais de meio ambiente, na regulamentação do ICMS Ecológico no Estado do Amazonas, como forma de induzir os municípios à adoção de práticas concretas de proteção ambiental. Utilizou-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa e caráter exploratório, por meio de revisão bibliográfica e análise documental da legislação ambiental pertinente, em especial do Decreto Estadual nº 51.818/2025. Constatou-se que, embora o reconhecimento dos conselhos municipais de meio ambiente represente um avanço simbólico, a regulamentação atual adota parâmetros meramente formal e quantitativo, como a realização de apenas uma reunião anual, o que fragiliza o papel do ICMS Ecológico de instrumento indutor de políticas públicas ambientais. Conclui-se que o critério, da forma como está estruturado, não garante que os recursos sejam destinados a municípios com atuação ambiental concreta. Por fim, propõe-se a revisão do critério, com a incorporação de parâmetros qualitativos e a adoção de critérios mais consistentes na futura regulamentação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a fim de fortalecer a governança ambiental municipal.

PALAVRAS-CHAVE: conselho municipal ambiental; extrafiscalidade ambiental;; ICMS ecológico do Amazonas; meio ambiente sustentável; rateio de ICMS ambiental.

The objective of this research was to analyze the criteria for the existence and activity of municipal environmental councils in the regulation of the Ecological ICMS (VAT on Goods and Services) in the State of Amazonas, as a way to induce municipalities to adopt concrete environmental protection practices. A deductive method was used, with a qualitative

approach and exploratory character, through a bibliographic review and documentary analysis of the relevant environmental legislation, particularly State Decree No. 51.818/2025. It was found that, although the recognition of municipal environmental councils represents a symbolic advance, the current regulations adopt merely formal and quantitative parameters, such as holding only one annual meeting, which weakens the role of the Ecological ICMS as an instrument for inducing environmental public policies. It is concluded that the criterion, as currently structured, does not guarantee that resources are allocated to municipalities with concrete environmental actions. Finally, it is proposed to review the criteria, incorporating qualitative parameters and adopting more consistent criteria in the future regulation of the Tax on Goods and Services (IBS), in order to strengthen municipal environmental governance.

KEYWORDS: environmental municipal council; environmental extra-fiscality; ecological ICMS of Amazonas; sustainable environment; environmental ICMS apportionment.

INTRODUÇÃO

O uso desenfreado dos recursos ambientais, sem critérios de sustentabilidade, levou o planeta a situações agonizantes, preocupantes, e que exige urgentes mudanças de comportamentos, para frear as mudanças climáticas e tornar a vida possível no planeta para as presentes e futuras gerações.

Nest sentido, todas as áreas do conhecimento estão sendo chamadas a dar a sua parcela de contribuição, oferecendo possíveis soluções na mudança de comportamento humano, na forma de tratar os bens ambientais, como recurso que

necessita de proteção e cautela no âmbito da educação de todos os seres humanos. O direito tributário também foi chamado a compor esse rol de ciências a ser comprometer com o meio ambiente e, dentro das possibilidades verificou-se que a extrafiscalidade dos tributos oferece uma oportunidade de educação e incitação a uma postura positiva e pró-ambiente, por parte do contribuinte. Assim, buscando verificar quais tributos poderiam ser utilizados de forma extrafiscal, alguns estados da federação brasileira iniciaram um processo de construção de uma educação ambiental, buscando incentivar os entes federados municipais, onde vive o cidadão, para que este

Pudesse promover a educação ambiental através da obtenção de recursos financeiros oriundos da atividade tributária do ICMS.

Instituído em diferentes unidades federativas desde a década de 1990, O ICMS Ecológico constitui um instrumento de política pública que permite a incorporação de critérios ambientais no processo de repartição de receitas tributárias, especificamente das parcelas pertencentes aos municípios, provenientes da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Seu fundamento encontra respaldo no artigo 158, inciso IV, alínea “a”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabelece que 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS pertencem aos municípios. Complementarmente, o parágrafo 1º, inciso II, do artigo 158 dispõe que os Estados

devem creditar até 35% (trinta e cinco por cento) dessa parcela segundo critérios definidos em lei estadual, possibilitando, portanto, a instituição de parâmetros de natureza ambiental.

No Estado do Amazonas, embora a Lei Estadual n. 2.749, de 16 de setembro de 2002, já tratasse da distribuição da cota-partes do ICMS entre os municípios, foi apenas com a alteração promovida pela Lei n. 7.431, de 4 de abril de 2025, que se instituiu o ICMS Ecológico, ao prever a adoção de critérios ambientais e climáticos para o repasse de parte da arrecadação estadual.

Nos termos da nova redação do artigo 1º, inciso II, alínea “b”, da referida lei, ficou estabelecido que 5% (cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios serão creditados pelo Estado mediante critérios ambientais e climáticos, institucionalizando, assim, o ICMS Ecológico.

Os parâmetros específicos para a aplicação dessa percentagem foram detalhados pelo Decreto Estadual n. 51.818, de 30 de maio de 2025, que regulamentou os critérios ambientais e climáticos a serem considerados para o rateio desses 5% (cinco por cento) entre os municípios, estabelecendo dois principais índices: o Índice de Área Protegida (IAP) e o Índice de Qualidade Ambiental Municipal (IQA), que, combinados, formam o Indicador de Distribuição do Rateio do ICMS Ecológico (DRIEco).

O IQA resulta da combinação de seis critérios que indicam os esforços municipais na melhoria da qualidade da gestão ambiental em sua circunscrição, entre os quais a existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo, cuja

comprovação de atividade, de acordo com o decreto, ocorre mediante a realização de, no mínimo, uma reunião nos últimos doze meses.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar criticamente especificamente este critério — existência e atividade dos conselhos municipais de meio ambiente — tal como estabelecido na regulamentação do ICMS Ecológico no Estado do Amazonas, avaliando se ele é capaz de estimular a adoção de políticas e práticas destinadas à proteção ambiental pelos municípios, em consonância com a finalidade precípua do ICMS Ecológico.

A problemática que norteia este estudo consiste em verificar se o critério de existência e atividade dos conselhos municipais de meio ambiente, definido na regulamentação do ICMS Ecológico no Amazonas, é capaz de fomentar o desenvolvimento de ações voltadas à conservação ambiental no âmbito municipal. Dessa forma, a problemática que instiga esta pesquisa é: de que forma o critério de rateio do ICMS, aos municípios amazonenses, poderão auxiliar e estimular as iniciativas municipais pra efetivar esta política pública a ações concretas de sustentabilidade ambiental?

A relevância deste estudo decorre do fato de que o ICMS Ecológico se apresenta como uma estratégia de incentivo à boa gestão ambiental no contexto do federalismo brasileiro, na medida em que é repassado aos entes municipais quando estes atendem requisitos ou critérios ambientais, contribuindo, desse modo, para que sejam desenvolvidas ações voltadas à preservação

ambiental, à conservação da biodiversidade e à melhoria da qualidade de vida das populações. Assim, compreender os critérios adotados na regulamentação desse instrumento no Estado do Amazonas permite avaliar seu potencial para gerar benefícios ambientais, além de fornecer subsídios para o aprimoramento das políticas públicas orientadas à proteção e preservação ambiental.

Adota-se, para tanto, o método dedutivo, com abordagem qualitativa, de caráter exploratório. Os procedimentos metodológicos consistem na revisão bibliográfica, mediante levantamento de obras, trabalhos acadêmicos e artigos científicos relacionados à temática, bem como na análise documental, especialmente da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da Lei Estadual n. 2.749/2002, da Lei Estadual n. 7.431/2025 e do Decreto Estadual n. 51.818/2025, que regulamenta o ICMS Ecológico no Estado do Amazonas.

1 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL E O PAPEL E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 introduziu um modelo de gestão ambiental baseado na descentralização e na cooperação entre os entes federativos. Conforme preceitua o artigo 23, incisos VI e VII, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de

suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora. Nesse contexto, a descentralização se concretiza por meio do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), estrutura criada no Brasil para a gestão ambiental, envolvendo órgãos e entidades da União, estados, Distrito Federal e municípios, no qual os órgãos municipais figuram como instâncias locais, responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades que impactam o meio ambiente em seus territórios, conforme disposto no artigo 6º, inciso VI, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Os órgãos locais são “responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições” (BRASIL, 2024). Essa atribuição não se limita à atuação administrativa. Pressupõe também a criação de estruturas participativas de governança ambiental, entre as quais se destaca o conselho municipal de meio ambiente.

Para haver uma efetiva gestão ambiental no âmbito municipal “é necessária a participação da sociedade nos processos de gestão. Logo, segundo Nunes, Philippi Jr e Fernandes (2012, p. 48) “os conselhos municipais de meio ambiente são peças fundamentais na promoção da gestão ambiental local com vistas a uma melhor qualidade de vida”.

Neste sentido, conforme destaca o IBGE (2021, p. 62) “Os conselhos municipais de meio ambiente são instrumentos fundamentais no processo de descentralização da política ambiental brasileira, constituindo-se como “instâncias de participação e controle social na

implementação de políticas públicas de meio ambiente no âmbito municipal”.

Desse modo, observa-se que a existência de um conselho municipal de meio ambiente ativo é não apenas recomendável, mas necessária para o cumprimento das competências municipais no SISNAMA.

Além disso, a Resolução n. 237/1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em seu artigo 20, estabelece que os entes federativos, para exercerem suas competências licenciadoras, devem obrigatoriamente possuir conselhos de meio ambiente com caráter deliberativo e participação social:

Art. 20. Os entes federados, para exercerem suas competências licenciadoras, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Assim, o funcionamento adequado dos conselhos municipais de meio ambiente não apenas fortalece a gestão ambiental, mas também legitima juridicamente a atuação dos municípios em procedimentos de licenciamento ambiental.

Ávila e Malheiros (2012, p. 41) observam que: o conselho municipal de meio ambiente é um órgão:

O conselho Municipal de Meio Ambiente é um órgão de caráter

normativo, deliberativo ou consultivo e fiscalizador das questões afetas ao meio ambiente no âmbito local. Esse espaço destina-se a colocar em torno da mesma mesa representantes da administração municipal, do legislativo, da administração estadual, do ministério público, da sociedade civil organizada e entidades da indústria, do comércio, de serviços, da agricultura, universidade, instituições de pesquisa (moradores, trabalhadores, religiosas, movimentos sociais, ambientalistas, defesa do consumidor, classe entre outras) no debate e na busca de soluções para o uso dos recursos naturais e para a recuperação dos danos ambientais.

Desse modo, o conselho municipal de meio ambiente é o espaço institucional onde o Município, por meio de seus representantes, e a sociedade civil dialogam, deliberam e monitoram conjuntamente as ações, programas e políticas voltadas à proteção ambiental no âmbito municipal.

A importância dos conselhos municipais de meio ambiente reside exatamente na sua capacidade de promover uma gestão ambiental democrática, na qual não apenas o Poder Público, mas também representantes da sociedade civil, de movimentos sociais, do setor empresarial, de

universidades e de outros segmentos da sociedade possam exercer controle social, deliberar sobre temas ambientais e acompanhar a execução das políticas.

Neste sentido, Ávila e Malheiros (2012, p. 41) destacam, ao falar dos conselhos ambientais municipais, que “Trata-se de um instrumento de exercício da democracia, educação para a cidadania e de convívio entre setores da sociedade com interesses diferentes”. Isso significa que os conselhos não se limitam a espaços formais de deliberação, mas são também arenas de construção de cidadania, onde diferentes interesses se encontram, dialogam e, muitas vezes, entram em disputa.

Apesar da grande importância dos conselhos municipais de meio ambiente, a realidade brasileira demonstra que a simples formalização desses órgãos não é suficiente para que eles cumpram sua finalidade. A existência de um conselho, por si só, não assegura sua atuação como espaço democrático e de construção coletiva das políticas e boas práticas ambientais.

Neste sentido, o IBGE (2021, p. 62) esclarece que “A existência dos conselhos municipais de meio ambiente é um bom instrumento de legitimação da atuação do Estado no sentido de promover o controle social das políticas ambientais, respeitando as peculiaridades locais, “embora não seja garantia de qualidade e eficiência na gestão local”.

Seguindo esta linha de raciocínio, Mazzolens (1998), citado por Ávila e Malheiros (2012, p. 44) observa que “Existe a falsa ideia de que a mera criação de conselhos garante a

participação, mas a criação dos conselhos pode estar relacionada à mera necessidade do Executivo Municipal em referendar suas ações ou em resposta a iniciativas da população".

Essa constatação revela um problema recorrente na gestão pública ambiental no Brasil, que é o fenômeno da "participação de fachada", na qual estruturas participativas são formalmente instituídas, mas operam de forma disfuncional burocrática, esvaziada de conteúdo deliberativo real e, muitas vezes, capturada por interesses privados ou pelo próprio Poder Público.

Em pesquisa realizada para identificar oportunidades de melhoria na estrutura e no funcionamento do Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental do Município de Santo André, Nunes, Philippe Jr e Fernandes (2012, p. 48) evidenciam que seis aspectos devem ser observados na atuação do conselho: "estrutura; composição e representatividade; capacitação; educação em meio ambiente; informação; avaliação constante".

Desse modo, para a efetiva atuação de um conselho municipal de meio ambiente, é indispensável que disponha de uma estrutura adequada, isto é, de um conjunto de mecanismos institucionais que viabilizem seu funcionamento. Além disso, a composição do conselho deve ser equilibrada, assegurando a presença de profissionais capacitados e de representantes dos diversos setores da sociedade e do Poder Público, de forma paritária. Também se faz necessário que esses representantes estejam devidamente preparados para exercer seus papéis, debatendo e

deliberando sobre questões ambientais que impactam o município.

Da mesma forma, é essencial que sejam desenvolvidas ações de educação ambiental, não apenas para os conselheiros, mas direcionadas à sociedade em geral, estimulando práticas sustentáveis. Soma-se a isso a importância da transparência nas decisões do conselho, a qual deve ser promovida por meio da ampla divulgação de suas atividades, utilizando diferentes meios de comunicação e não se limitando a informes internos. Por fim, além da avaliação das políticas públicas ambientais, é imprescindível que o próprio funcionamento do conselho seja continuamente monitorado, com o uso de indicadores capazes de diagnosticar tanto os aspectos institucionais quanto os humanos, permitindo ajustes e aperfeiçoamentos necessários.

2 O ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DO AMAZONAS

O ICMS Ecológico é um instrumento jurídico, econômico e fiscal que permite aos Estados brasileiros, por meio de suas legislações estaduais, destinar uma parcela da arrecadação do ICMS aos municípios que adotam práticas e políticas públicas de proteção ambiental ou que possuam áreas protegidas em seus territórios.

O ICMS Ecológico, segundo Pozzetti (2003, p. 38) foi criado com base em duas funções principais:

Estimular a adoção pelos municípios de iniciativas

de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, seja pela criação de unidades de conservação, ou pela manutenção de áreas federais ou estaduais, seja pela incorporação de propostas que promovam o equilíbrio ecológico, a equidade social e o desenvolvimento econômico.

Recompensar os municípios que possuem áreas protegidas em seu território e que, desta forma, estão impedidos de destinar a área para atividades produtivas tradicionais que poderiam gerar uma maior arrecadação e consequente participação na repartição do ICMS.

Nesta linha de raciocínio, Lui e Assunção (2024, p. 27), esclarecem que pouco a pouco, o ICMS Ecológico foi deixando de ter natureza compensatória “para se transformar em um mecanismo adotado para induzir a execução de políticas ambientais pelos municípios e o fortalecimento das estruturas municipais destinadas à execução dessas políticas”.

E continuam Lui e Assunção (2024, p. 5):

Embora a maior parte dos estudos sobre o ICMS Ecológico evidencie seu papel na consolidação das unidades de conservação, é importante não

negligenciar sua função mais recente como ferramenta para promover a gestão ambiental. Essa função incentiva a colaboração e a busca por cinergia entre administradores municipais e agências ambientais estaduais e federais”.

Verifica-se, então que a educação ambiental é parte importante para a concretização do cidadão e do contribuinte, na busca da sustentabilidade ambiental, com ações efetivas, buscando efetivar os mandamentos das Políticas Públicas estabelecidas pelos entes federados e, em especial, os municípios. Seguindo esta linha de raciocínio, Pozzetti, Monteiro e Amorim Jr (2023, p. 2), esclarecem que no tocante às Políticas Públicas:

A legislação apresenta uma abordagem ampla ao que se refere a implantação de **políticas públicas**, a fim de reduzir as desigualdades sociais, **tendo como uma das metas principais a disponibilidade de acesso ao serviço de saneamento básico**, que é tido como forma de desenvolvimento sustentável, em razão do objetivo de promover o equilíbrio social, econômico e principalmente ambiental (gn).

Dentro deste contexto, é importante esclarecer que no tocante aos tributos de gênero

“imposto”, como o é o ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – só é possível a sua utilização no âmbito da extrafiscalidade, como esclarece Barreto (2024, p. 65): “A tributação ambiental não consiste na criação de uma nova espécie tributária, mas na utilização das espécies já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, com a finalidade direcionada à proteção ambiental, capaz de reorganizar o sistema tributário sob uma nova perspectiva interpretativa, atenta à preservação do meio ambiente”.

O fundamento jurídico do ICMS Ecológico parte do art. 158, inciso IV, alínea “a”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

IV - 25% (vinte e cinco por cento):

[...]

a) 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;

Verifica-se, então, que o ICMS é um imposto estadual e que pela regra constitucional, após a sua arrecadação, parte dele (25%) deve ser distribuída com os municípios que pertence àquela unidade da federação estadual.

E é importante destacar, complementarmente, o parágrafo 1º, inciso II, deste artigo 158 da CF/88, dispõe que:

§ 1º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, "a", serão creditadas conforme os seguintes critérios:

[...]

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuiser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Vê-se, portanto que, dos 25% de recursos que devem ser distribuídos aos municípios, reservando-se uma cota parte para aplicação no desempenho educacional, onde pode-se incluir a Educação Ambiental” como um forte componente para que os estudantes dos municípios tenham acesso à educação de qualidade, focado nas questões ambientais.

Pozzetti e Campos (2017, p. 264), interpretando o dispositivo constitucional vigente na época de sua pesquisa observam que:

Assim, abriu-se uma porta aqui para que estes 25% pudesse ter um cunho ambiental

(extrafiscalidade) e, por isso, em alguns estados da federação, o ICMS vem sendo utilizado como legislação indutora, trazendo critérios relacionados ao desempenho das prefeituras para o cálculo dos repasses da quota-partes do ICMS, sendo a lei um incentivo para que os municípios aumentem os gastos em áreas que melhorem a qualidade de vida de suas populações.

Destaca-se que, com o advento da Emenda Constitucional n. 132/2023 (também conhecida como emenda da Reforma Tributária), o ICMS será extinto a partir de 2033, nos termos do artigo 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Por outro lado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 passou a prever um novo tributo, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), e trouxe determinações semelhantes àquelas relativas ao ICMS Ecológico:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

(...)

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

IV - 25% (vinte e cinco por cento):

(...)

b) do produto da arrecadação do imposto

previsto no art. 156-A distribuída aos Estados.
(...)

§ 2º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, "b", serão creditadas conforme os seguintes critérios:

(...)
III - 5% (cinco por cento) com base em indicadores de preservação ambiental, de acordo com o que dispuser lei estadual;

Desta forma, a constituição federal, vem trazendo uma obrigatoriedade de se distribuir aos municípios, 5% a mais, àqueles municípios que comprovarem indicadores ambientais satisfatórios, de acordo com o que dispuser a lei estadual.

Seguindo os preceitos constitucionais, a Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025, instituiu o Imposto sobre Bens e Serviços. Contudo, no Estado do Amazonas, até a realização desta pesquisa, não foi promulgada lei estadual disposta sobre os critérios para o crédito das parcelas do produto da arrecadação do IBS pertencente aos municípios.

Já em relação ao ICMS, no Estado do Amazonas, a implementação do ICMS Ecológico ocorreu a partir da alteração promovida pela Lei Estadual n. 7.431, de 4 de abril de 2025, que modificou a Lei Estadual n. 2.749, de 16 de setembro de 2002, passando a prever que 5% (cinco por cento) do ICMS pertencente aos Municípios será creditado pelo Estado mediante

critérios ambientais e climáticos. Essa alteração criou um mecanismo de indução de políticas públicas voltadas à conservação ambiental no âmbito municipal.

O Decreto do Estado do Amazonas, n. 51.818, de 30 de maio de 2025, que regulamenta a aplicação desse percentual, estabelece dois índices principais para a definição da cota-parte de cada município: o Índice de Área Protegida (IAP) e o Índice de Qualidade Ambiental Municipal (IQA). O IAP refere-se à existência de áreas protegidas no território do município, enquanto o IQA avalia os esforços do município para a gestão ambiental, considerando seis critérios específicos, nos seguintes termos:

Art. 1º Ficam criados os seguintes índices, cuja soma forma o Indicador de Distribuição do Rateio do ICMS Ecológico - DRIEco:

I - Índice de Área Protegida (IAP) no município, com variação de 0 a 5 pontos, resultante da existência de áreas protegidas que se localizam na circunscrição municipal, independentemente do ente instituidor;

II - Índice de Qualidade Ambiental Municipal (IQA), com variação de 0 a 5 pontos, resultante de critérios que indicam os esforços municipais na melhoria da qualidade de gestão ambiental em sua circunscrição, a saber:

- a) existência de **Secretaria Municipal de Meio Ambiente**;
- b) existência de **Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo**, o que se demonstra com ao menos uma reunião realizada nos últimos 12 meses;
- c) existência de **Fundo Municipal de Meio Ambiente regulamentado**;
- d) existência de **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**;
- e) percentual de adequação da cobertura de **saneamento básico dos Domicílios na Área Urbana**;
- f) existência de **legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente**, que discipline as normas e procedimentos do licenciamento e da fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto local, de acordo com respectivo nível de complexidade da sua opção.

§ 1º O DRIEco será calculado, anualmente, pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA e corresponderá à parcela livre a ser rateada pelo Estado aos municípios quanto ao ICMS Ecológico, sendo a soma ponderada dos valores dos índices IAP e IQA de cada município, por meio da fórmula: $DRIEco = (IAP*0,5) + (IQA*0,5)$.

(AMAZONAS, 2025a,
grifo nosso)

Entre os critérios que compõem o IQA, destaca-se aquele relacionado à existência e atividade do Conselho Municipal de Meio Ambiente, cuja pontuação é atribuída da seguinte forma, conforme previsto no Decreto Estadual n. 51.818, de 30 de maio de 2025:

Art. 3º O cálculo do Índice de Qualidade Ambiental (IQA) municipal, seguirá as seguintes etapas e equações:

(...)

b) receberá 1 (um) ponto o município que possuir Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo, com ao menos uma reunião realizada nos últimos 12 meses, 0,5 (meio) se possuir Conselho Municipal de Meio Ambiente e 0 (zero) o que não possuir;

É sobre tal critério de rateio que esta pesquisa se propõe a aprofundar-se.

3 LIMITAÇÕES DO CRITÉRIO DE EXISTÊNCIA E ATIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

A análise do critério relacionado à existência e atividade dos conselhos municipais de meio ambiente, inserido na regulamentação do

ICMS Ecológico no Estado do Amazonas, evidencia que sua concepção normativa, embora represente um reconhecimento da relevância desses colegiados na estrutura da gestão ambiental local, apresenta limitações enquanto instrumento indutor de boas práticas ambientais no âmbito municipal.

O fato de o regulamento ter incluído esse critério é um avanço, na medida em que reconhece que a gestão ambiental exige mais do que a mera existência de áreas protegidas. Requer, igualmente, o fortalecimento das instituições locais, sobretudo aquelas voltadas à participação social e à formulação de políticas públicas. Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente são, nesse contexto, instrumentos essenciais para a consolidação de uma governança ambiental democrática, descentralizada e socialmente legitimada.

A sua importância decorre, inclusive, de comando normativo anterior, previsto na própria Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), que previu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) com base na lógica da descentralização e da cooperação federativa. Como consequência, a gestão ambiental no Brasil pressupõe a articulação de órgãos da União, dos Estados e dos Municípios, sendo que, no plano municipal, a existência de instâncias deliberativas, como os conselhos municipais de meio ambiente, é peça-chave para assegurar que as ações públicas sejam orientadas por princípios de participação, controle social e desenvolvimento sustentável.

Trata-se, portanto, de um espaço institucional que, além de reunir representantes

do Poder Público, da sociedade civil organizada e do setor produtivo, deve servir como ambiente de construção coletiva de diretrizes, normas e prioridades, capaz de refletir os anseios da sociedade na condução das políticas ambientais locais. Nesse sentido, o conselho não deve ser percebido como mero espaço burocrático, destinado a cumprir formalidades legais, mas como arena de debate público, deliberação democrática e fiscalização da política ambiental municipal.

Entretanto, quando se observa o critério adotado na regulamentação do ICMS Ecológico do Estado do Amazonas, constata-se que ele padece de uma fragilidade estrutural: a adoção de um parâmetro exclusivamente formal, que considera suficiente a comprovação da realização de, ao menos, uma reunião no período de 12 (doze) meses para que o conselho seja classificado como ativo.

Esse recorte normativo ignora a complexidade que envolve o funcionamento ideal de um órgão colegiado como o conselho municipal de meio ambiente e desconsidera os desafios práticos e institucionais que cercam sua atuação. Nesse sentido, a realização de uma reunião anual não parece ser o melhor critério para aferir se o conselho está efetivamente desempenhando suas funções institucionais de maneira qualificada, contínua e democrática.

Na prática, o modelo adotado permite que municípios que possuem conselhos inoperantes, constituídos apenas formalmente, possam acessar os recursos vinculados a esse critério do ICMS Ecológico, em descompasso com a finalidade

precípua do instrumento, que é induzir os entes municipais à adoção de políticas ambientais estruturadas.

Além disso, ao vincular a pontuação máxima à realização de uma reunião anual, o decreto estadual institucionaliza uma visão simplificada do que significa manter um conselho ambiental ativo. A governança ambiental não se esgota na formalização de atos administrativos isolados, mas depende da existência de processos contínuos de participação, de deliberação, de acompanhamento das políticas públicas e de fiscalização social, o que exige reuniões regulares, diálogo constante com a sociedade, análise técnica das pautas ambientais e efetiva capacidade de intervenção nas decisões governamentais.

A superficialidade normativa compromete a própria lógica do ICMS Ecológico enquanto instrumento de política pública. Como se demonstrou nos capítulos anteriores, o ICMS Ecológico não é um simples mecanismo de repasse financeiro. Ao contrário, sua finalidade é induzir os municípios à adoção de práticas administrativas, legais, estruturais e operacionais voltadas para a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Diante desse cenário, torna-se evidente que o critério analisado, pelo menos de forma isolada, não dialoga adequadamente com essa finalidade. Ao adotar parâmetros nesse modelo, o Estado não garante que os recursos públicos sejam direcionados prioritariamente aos municípios que, de fato, possuem uma

governança ambiental ativa, participativa e efetiva.

Por outro lado, é necessário reconhecer que a inclusão dos conselhos municipais de meio ambiente como critério do IQA representa um avanço simbólico e institucional. O problema não está na escolha do critério, mas na forma como ele foi regulamentado. A opção por um modelo que privilegia a verificação da existência formal e de uma reunião anual, sem observância de indicadores qualitativos de funcionamento, fragiliza o potencial transformador do ICMS Ecológico.

Diante disso, é possível afirmar que a regulamentação atual não promove a indução de uma gestão ambiental qualificada, democrática e eficiente. Ao contrário, permite que práticas administrativas minimalistas sejam suficientes para gerar efeitos financeiros, sem a devida contrapartida na construção de uma política ambiental municipal robusta.

Nesse contexto, propõe-se uma reformulação do critério relativo à existência e atuação dos conselhos municipais de meio ambiente, com a incorporação de parâmetros que contemplam os seguintes aspectos: estrutural; de composição e representatividade; de capacitação; de educação em meio ambiente; de informação e transparência; e de avaliação constante.

Seguindo esta linha de raciocínio, Nunes, Philippi Jr. e Fernandes (2012, p. 58) observam que:

A estrutura representa todo o aparato institucional que viabiliza a atuação dos

Conselhos. É importante, portanto, que haja um Sistema Municipal do Meio Ambiente que possibilite a realização das atividades do Conselho. [...] é importante que a composição dos membros seja equilibrada, englobando profissionais qualificados e representantes dos diversos segmentos da sociedade e do Poder Público, no mínimo, em igual número. [...] os representantes devem estar qualificados para representar, discutir e opinar sobre assuntos relacionados ao Conselho e aos problemas ambientais enfrentados pelo Município. [...] da mesma forma como ocorre na área da saúde, em relação às inúmeras ações promovidas de educação em saúde, é importante que haja também a educação em meio ambiente, não só visando a promoção de boas práticas ambientais dos conselheiros, mas sim de toda a população. [...] a transparência nos processos de tomada de decisão pode ser alcançada por meio da divulgação das ações nas diversas mídias e não somente por meio de informes internos nos Conselhos. [...] não somente as políticas precisam ser avaliadas, mas o funcionamento do Conselho também

deve ser avaliado e monitorado constantemente por meio de indicadores que permitam diagnosticar os aspectos humanos e institucionais da instância para possíveis correções e adequações. (gn)

Vê-se portanto que o critério de que se “possa ter nos conselhos municipais, pessoas capacitadas”, é um ponto extremamente importante que deve ser observado pelos municípios e, em não tendo pessoas nesta condição, deve o município promover esta capacitação, buscando cooperação com outros municípios limítrofes, par efetivar este requisito; pois de nada adianta ter um órgão extremamente importante para tomar decisões, onde tenhamos “cabides de emprego” e as pessoas responsáveis por mudar este quadro, nada fizerem!!! Esta cultura precisa ser urgentemente modificada e o gestor público deve ser responsabilizado. O país não suporta mais estruturas velhas e arcaicas, na questão ambiental; pois o planeta está agonizando e é necessário ações urgentes e efetivas para a proteção ambiental.

Diante deste evidente problema, a revisão da regulamentação estadual surge como uma proposta de coerência entre os princípios constitucionais da proteção ambiental, os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e a própria lógica do ICMS Ecológico, que deve servir como um instrumento de indução de boas práticas na gestão ambiental.

4 A TRANSIÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO PARA O IBS E SEUS IMPACTOS NA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, que instituiu a Reforma Tributária no Brasil, já trouxe e trará repercussões não apenas no sistema tributário brasileiro, mas também na configuração de instrumentos de política pública associados à sustentabilidade, como é o caso do ICMS Ecológico.

Nos termos do artigo 129 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o ICMS será extinto a partir do ano de 2033. Em contrapartida, surge o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa transição representa uma mudança estrutural na forma como as receitas são arrecadadas e distribuídas no país.

Apesar da iminente extinção do ICMS, a preocupação com a manutenção de instrumentos de indução de boas práticas ambientais foi incorporada à nova sistemática tributária. O artigo 158, parágrafo 2º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com redação dada pela Emenda n. 132/2023, estabelece que 5% (cinco por cento) da parcela do IBS pertencente aos municípios será creditada com base em indicadores de preservação ambiental, segundo critérios definidos em lei estadual.

Essa disposição reflete a manutenção do conceito fundamental que inspira o ICMS

Ecológico, ou seja, a utilização da distribuição da arrecadação tributária como ferramenta de incentivo à proteção ambiental no âmbito municipal. Contudo, a transição para o IBS exigirá que os Estados brasileiros, inclusive o Amazonas, elaborem novas leis estaduais regulamentando os critérios de rateio desses 5%, considerando a nova lógica do Imposto sobre Bens e Serviços.

A transição, portanto, apresenta desafios e oportunidades. Entre os desafios, destaca-se o risco de que, na transposição dos critérios do ICMS para o IBS, perpetuem-se modelos normativos que adotam parâmetros essencialmente formais e quantitativos, como é o caso do critério analisado neste artigo, relativo à existência e atividade dos conselhos municipais de meio ambiente. Ou, ainda, que a regulamentação demore a ocorrer, como foi o caso do ICMS Ecológico no Amazonas, que veio a ser instituído apenas no ano de 2025, embora sua instituição em outros estados remonte à década de 1990.

Por outro lado, surge a oportunidade de reestruturação e aperfeiçoamento dos critérios, corrigindo limitações presentes na atual regulamentação do ICMS Ecológico, sendo possível incorporar de forma mais consistente critérios qualitativos.

Portanto, no contexto da transição do ICMS para o IBS, cabe ao Estado do Amazonas não apenas replicar as bases do ICMS Ecológico, mas sim promover uma revisão crítica dos critérios adotados, com vistas a potencializar o papel transformador desse instrumento na promoção da sustentabilidade e na melhoria da qualidade ambiental nos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática que instigou esta pesquisa foi a de se verificar qual seria o critério de rateio do ICMS ecológico no estado do Amazonas e a existência e o papel dos conselhos municipais de meio ambiente no cumprimento das ações concretas, estabelecidas na regulamentação do ICMS Ecológico no Estado do Amazonas e se esta atuação dos conselhos seriam suficientes para induzir os municípios à adoção de políticas públicas e práticas concretas de proteção ambiental. Buscou-se, com isso, compreender se a forma como esse critério foi concebido contribui, de fato, para o alcance da finalidade precípua do ICMS Ecológico: fomentar uma gestão ambiental qualificada, participativa e sustentável no âmbito municipal.

O objetivo proposto — analisar criticamente esse critério específico da regulamentação amazonense — foi cumprido à medida em que se analisou as posições doutrinárias e o arcabouço jurídico existente, bem como o estudo de diretrizes de política ambiental, foi possível avaliar as virtudes e deficiências da atual regulamentação.

Como resultado da pesquisa, conclui-se que, embora a inclusão do critério relativo aos conselhos municipais de meio ambiente represente um avanço simbólico e institucional, sua regulamentação padece de fragilidade normativa, ao adotar um parâmetro essencialmente formal e minimalista — a realização de uma única reunião anual — como prova de atividade. Esse modelo, por si só, não é

capaz de induzir o fortalecimento das estruturas de governança ambiental nem de garantir que os tributo ecológico seja direcionado prioritariamente a municípios verdadeiramente engajados com a proteção ambiental. Nesse sentido, propõe-se que o Estado do Amazonas revise a regulamentação vigente e, no contexto da transição do ICMS para o IBS, aproveite a oportunidade normativa para incorporar critérios qualitativos mais consistentes, que assegurem o papel do tributo como instrumento de indução de boas práticas de gestão ambiental.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Decreto n. 51.818, de 30 de maio de 2025. Regulamenta a alínea b do Inciso II do artigo 1º da Lei n.º 2.749, de 16 de setembro de 2002, que "DISPÕE sobre os critérios ambientais e climáticos para o crédito das parcelas do produto de arrecadação dos impostos do Estado pertencentes aos Municípios, e dá outras providências". Disponível em: <https://sistemas.sefaz.am.gov.br/get/Normas.do?metodo=viewDoc&uuidDoc=51800bb9-0567-4a5d-8275-f8bdbfba4b9>. Acesso em: 24 jun. 2025a.

AMAZONAS. Lei n. 2.749, de 16 de setembro de 2002. Dispõe sobre os critérios para o crédito das parcelas do produto da arrecadação dos impostos do Estado pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <https://sistemas.sefaz.am.gov.br/get/Normas.do?metodo=viewDoc&uuidDoc=7111ffd3-e670-466b-8941-15c8bec91495&el=c48a7b80-2373-475f-98c1-78066cf81719>. Acesso em: 24 jun. 2025b.

AMAZONAS. Lei n. 7.431, de 4 de abril de 2025. Altera, na forma que especifica, a Lei n. 2.749, de 16 de setembro de 2002, que dispõe sobre os

critérios para o crédito das parcelas do produto da arrecadação dos impostos do Estado pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <https://sistemas.sefaz.am.gov.br/get/Normas.do?metodo=viewDoc&uuidDoc=6d0ac4bd-c3a0-4f89-a7de-bf9eeb29b6e4>. Acesso em: 24 jun. 2025c.

ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F.. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, v. 21, p. 33–47, dez. 2012.

BARRETO, Antônia Marilia Marques de França. **O IPTU COMO INSTRUMENTO DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM.** Dissertação produzida no Programa de mestrado e Doutorado em Direito ambiental da Universidade do Estado do Amazonas - UEA.2024. Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/area/titulado/download/150-7.pdf>, consultada em 08 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucional/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2025a.

BRASIL. Lei n. 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:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938_compilada.htm. Acesso em: 23 jun. 2025b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conheça o SISNAMA. Brasília, DF: MMA, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnاما/conheca_o_sisnاما. Acesso em: 24 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Perfil dos municípios brasileiros: 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

LUI, L.; ASSUNÇÃO, P. O ICMS Ecológico como um instrumento de política ambiental no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 20, p. e2417, 2024.

NUNES, M. R.; PHILIPPI JR, A.; FERNANDES, V. A Atuação de conselhos do meio ambiente na gestão ambiental local. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 21, p. 48–60, dez. 2012.

POZZETTI, Valmir César; CAMPOS, Jalil Fraxe. ICMS ecológico: um desafio à sustentabilidade econômico ambiental no Amazonas. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 2, n. 47, p. 251-276, Curitiba, 2017.

POZZETTI, Valmir César. A tributação favorável ao meio ambiente no Brasil. **Revista EFiscal**, v. 1, n. 143, p. 33–54, Ed. AFEAM, ISSN 1984-3275I, Manaus, 2003.

POZZETTI, Valmir César; MONTEIRO, Isla Queiróz e AMORIM JUNIOR, Geraldo Uchoa de. A IMPLEMENTAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO ATRAVÉS DO PDUI (PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO) EM MANAUS/AM. **Revista Pesquisando Direito Unicuritiba**. Volume 1, nº1| p. 170-186 |Julho/Dezembro 2023. Disponível em: <file:///C:/Users/Valmir%20Pozzetti/Downloads/6515-371382923-1-SM.pdf>, consultado em 05 ago. 2025.