

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO DO BRASIL – EDIRB
MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM DIREITO, JUSTIÇA E
DESENVOLVIMENTO

SYSLEY SAMPAIO DE ARAÚJO

**POLÍTICAS AMBIENTAIS NO VIÉS DO DIREITO FINANCEIRO: ESTUDO DE
CASO DO ESTADO DE ALAGOAS QUANTO AO REPASSE DA RECEITA DO
ICMS COM CRITÉRIOS AMBIENTAIS**

Brasília – DF
2024

SYSLEY SAMPAIO DE ARAÚJO

POLÍTICAS AMBIENTAIS NO VIÉS DO DIREITO FINANCEIRO: ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE ALAGOAS QUANTO AO REPASSE DA RECEITA DO ICMS COM CRITÉRIOS AMBIENTAIS

Dissertação de Mestrado Profissional em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito para obtenção do Grau de Mestre Profissional em Direito.

Orientadora: Professor Doutora Tarsila Ribeiro Marques Fernandes

Brasília – DF
2024

Nome: SYSLEY SAMPAIO DE ARAÚJO

Título: **POLÍTICAS AMBIENTAIS NO VIÉS DO DIREITO FINANCEIRO: ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE ALAGOAS QUANTO AO REPASSE DA RECEITA DO ICMS VERDE COM CRITÉRIOS AMBIENTAIS**

Dissertação de Mestrado Profissional em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes
Orientadora

Prof. Dr. Luis Felipe Perdigão de Castro
Avaliador - IDP

Prof. Dr. Pedro Júlio Sales D'Araújo
Avaliador Externo

Brasília – DF
2024

Código de catalogação na publicação – CIP

A663p Araújo, Sysley Sampaio de

Políticas ambientais no viés do direito financeiro: estudo de caso do estado de Alagoas quanto ao repasse da receita do ICMS com critérios ambientais / Sysley Sampaio de Araújo. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

78 f. : il.

Orientador: Prof. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Tributário) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2024.

1. Repasse da receita. 2. ICMS Verde. 3. Critérios Ambientais. 4. Isonomia. 5. Regra de Transição. I.Título

CDDir 341.347

Elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves

FOLHA DE APROVAÇÃO

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO,
DESENVOLVIMENTO E PESQUISA



PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Ata de Defesa de Dissertação

Discente: Sysley Sampaio de Araújo
Registro Acadêmico: 2224029
Orientador(a): Profa. Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes
Coorientador(a) (se houver):

Título do trabalho apresentado:

POLÍTICAS AMBIENTAIS NO VIÉS DO DIREITO FINANCEIRO: ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE ALAGOAS QUANTO AO REPASSE DA RECEITA DO ICMS COM CRITÉRIOS AMBIENTAIS

Resultado:

Após o exame do trabalho e da apresentação oral do Projeto de Dissertação e arguição do(a) candidato(a) a banca examinadora decidiu pela: **Aprovação**

Observações:

Sem observações.

Assinatura da banca examinadora


Profa. Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes

Instituto Brasileiro de Ensino, I

Documento assinado digitalmente

LUIS FELIPE PERDIGÃO DE CASTRO
Data: 16/09/2024 12:51:21-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Luís Felipe Perdigão de Castro
PEDRO JULIO SALES D
ARAÚJO 03814202143
Assinado de forma digital por PEDRO JULIO SALES D
ARAÚJO 03814202143

"Instituto Brasileiro de Ensino, Desen

Universidade de São Paulo - USP

O presente documento possui caráter comprobatório para fins de registro de participação docente na respectiva banca avaliadora.
Para mais informações, contate ppgdireito@idp.edu.br



15/7/2024 11:00am

SGAS Quadra 607 - Módulo 4F
Via L2 Sul, Brasília - DF
CEP 70.200-670
(61) 3535-8565

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste mestrado em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) é um marco importante na minha vida profissional e pessoal, posso afirmar que o Sysley que conclui este curso é muito melhor que o que começou. Este momento só foi possível graças ao apoio e incentivo de várias pessoas especiais que estiveram ao meu lado durante toda a jornada.

Primeiramente, gostaria de agradecer profundamente à minha família. À minha esposa, pela compreensão e paciência nos momentos de ausência, especialmente nos finais de semana dedicados às aulas presenciais. À minha mãe, pelo carinho e apoio incondicional em todas as etapas da minha vida. Ao meu pai, pela inspiração e resiliência que sempre me transmitiu. Aos meus irmãos, pelo incentivo constante e pelo exemplo de união e força. Aos meus filhos, que com sua alegria e energia renovaram minhas forças em cada momento difícil, e por entenderem minhas ausências enquanto me dedicava aos estudos.

Aos advogados associados do meu escritório expresse minha gratidão pela compreensão e pelo suporte durante esse período de intensa dedicação acadêmica. A colaboração de cada um de vocês foi fundamental para que eu pudesse me concentrar nos estudos e concluir esta etapa.

Aos amigos que fiz durante o mestrado, minha gratidão pela amizade e companheirismo. Em especial, agradeço a Cinthia Portela, Eduardo Lacerda, Laysa Stone, Carlos Eduardo, Matteus Macedo e Marcos Antônio. Vocês não foram apenas colegas de curso, mas se tornaram amigos para a vida toda, com quem compartilhei muitos desafios, aprendizados e momentos de alegria. Levo cada um de vocês comigo na minha trajetória profissional e pessoal, certos de que nossos caminhos continuarão a se cruzar.

Um agradecimento especial ao meu amigo Edmundo Catunda, que sempre foi um grande apoiador da minha trajetória e que sei que se alegra comigo nesta vitória. Sua amizade e incentivo foram fundamentais para que eu conseguisse chegar no final desse mestrado.

Agradeço também aos professores do curso, cujos ensinamentos foram essenciais para minha formação. Em especial, ao professor Perdigão, por sua sabedoria e capacidade de tornar o aprendizado uma experiência enriquecedora e prazerosa. À professora Tarsila Fernandes, minha orientadora, expresso minha mais profunda gratidão. Sua paciência, orientação e apoio foram cruciais para a realização deste trabalho. Mais do que uma doutora do Direito, a professora Tarsila é uma pessoa de coração humilde que sempre consegue extrair o melhor das pessoas ao seu redor. Seu exemplo de dedicação e humanidade será para sempre uma inspiração em minha vida.

Agradeço ainda aos clientes e parceiros, que confiaram no meu trabalho e me deram o suporte necessário durante este período. Sua compreensão e apoio foram essenciais para que eu pudesse me dedicar aos estudos e alcançar esta conquista.

Finalmente, agradeço ao IDP pela oportunidade de realizar este mestrado, e a todos os funcionários e colegas que contribuíram para que este curso fosse uma experiência tão enriquecedora.

Muitos só conseguem enxergar os resultados, desconhecendo os sacrifícios enfrentados, as noites de sono perdidas e os perigos das estradas. Recordo-me das vezes em que retornava de Brasília no sábado à noite, chegando em Maceió à uma da manhã do domingo e ainda tendo que enfrentar mais duas horas de estrada até em casa. Esses momentos foram desafiadores, mas cada um deles valeu a pena para alcançar esta vitória.

A todos, meu muito obrigado!

RESUMO:

O incentivo à sustentabilidade é listado atualmente como sendo um importante agente modificativo, capaz de estimular uma atuação responsiva e preventiva no sentido de preservação do meio ambiente. Observa-se no Brasil atualmente iniciativas do Executivo Estadual de alguns estados da Federação, que tentaram incorporar essa lógica de incentivo no repasse da receita da arrecadação do ICMS. Na presente pesquisa, pretende-se realizar o estudo de um caso do Estado de Alagoas, no qual o Governo Estadual condicionou o repasse de parte da receita oriunda do ICMS Verde aos municípios, sob o pretexto deles possuírem em seus territórios Unidades de Conservação. Portanto, a partir da análise do caso descrito, pretende-se verificar a legalidade da instituição de regras para o repasse da receita de tributos, que tenham como critérios hipóteses discriminatórias, e aferir qual seria a forma adequada de dinamizar essa situação à luz da Constituição Federal de 1988. Ao final, foi possível observar que a legislação do Estado de Alagoas é ilegal, sobretudo por instituir critérios discriminatórios, excluindo indevidamente a maioria dos municípios, ferindo desse modo o princípio da isonomia e da igualdade. Portanto, como proposta de intervenção, de modo à adequação da norma à constituição, propôs-se a instituição de uma regra de transição para atender à segurança jurídica, e a modificação da legislação para contemplar os municípios que possuam iniciativas voltadas à instituição de Unidades de Conservação de modo a efetivar a igualdade e isonomia no repasse da receita.

Palavras-chave: Repasse da receita; ICMS Verde; Critérios Ambientais; Isonomia; Regra de Transição.

ABSTRACT:

The incentive for sustainability is currently listed as an important modifying agent, capable of stimulating a responsive and preventive approach towards environmental preservation. In Brazil, there are currently initiatives from the State Executive of some states of the Federation that have attempted to incorporate this logic of incentive into the revenue transfer of ICMS tax collection. In this research, the aim is to study a case in the State of Alagoas, where the State Government conditioned the transfer of part of the revenue from the ICMS Verde to municipalities on the premise that they have Conservation Units in their territories. Therefore, based on the analysis of the described case, the intent is to verify the legality of establishing rules for the transfer of tax revenues that have discriminatory criteria, and to determine the appropriate way to address this situation in light of the Federal Constitution of 1988. In the end, it was observed that the legislation of the State of Alagoas is unconstitutional, mainly because it institutes discriminatory criteria, unduly excluding the majority of municipalities, thus violating the principles of isonomy and equality. Therefore, as a proposal for intervention to align the norm with the constitution, it was proposed to establish a transition rule to ensure legal security and to modify the legislation to include municipalities that have initiatives aimed at establishing Conservation Units in order to achieve equality and fairness in revenue transfers.

Keywords: Revenue Transfer; ICMS Verde; Environmental Criteria; Isonomy; Transition Rule

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. O condicionamento do repasse da cota-parte de ICMS Verde aos municípios alagoanos em função do cumprimento de critérios ambientais	13
1.1 O Direito Financeiro na perspectiva do desenvolvimento	13
1.2 O repasse de receitas públicas à luz da Constituição Federal de 1988	22
1.3 Lei nº 8.234/2020 e Portaria nº 2526/2023 da SEFAZ Alagoas	29
2. A atuação do Estado de Alagoas com vistas à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio de regras indutoras de comportamento	37
2.1. Direito Fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	37
2.2. Normas tributárias indutoras e modulação de comportamentos ambientais;	43
2.3. A necessidade das políticas ambientais e a proibição da instituição de critérios discriminatórios	49
3. A necessidade de adequação da Lei nº 8.234/2020 à Constituição Federal de 1988	55
3.1. Repensando a destinação dos recursos do ICMS verde do Estado de Alagoas	55
3.2 A necessária instituição de uma regra de transição para a legalidade do critério ecológico trazido com a Lei n. 8.234/2020 quanto ao repasse da receita de ICMS ...	58
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
REFERÊNCIAS.....	67
ANEXO I.....	76

INTRODUÇÃO

A atuação do Poder Público na contemporaneidade tem se mostrado complexa, pois além de garantir à coletividade a satisfação de seus direitos fundamentais, em muitos casos, como na tutela ambiental, é preciso antever situações e agir de modo preventivo, a fim de evitar a degradação do meio ambiente e todas as consequências dela advindas. Não apenas incumbe ao Estado ser gestor, fiscalizador e garantidor, mas lhe é inerente o papel de ser planejador. Assim, diversas estratégias têm sido vistas na atuação pública brasileira com o objetivo de contornar e, em muitos casos, incentivar comportamentos sustentáveis.

Com as diversas discussões quanto à necessidade urgente da construção de uma agenda ambiental, vista globalmente nos últimos anos, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi reconhecido como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 225, *caput*, atestou ser um direito de todos, cujo ônus de sua efetivação é compartilhado entre o Poder Público e a coletividade. Desse modo, para além da regulamentação de práticas ambientalmente sustentáveis e das normatizações atualmente existentes, observa-se a necessidade de uma atuação do Poder Público como agente fomentador de boas práticas.

Um dos maiores desafios enfrentados pelos países, quer sejam os já desenvolvidos ou os em desenvolvimento, é achar o equilíbrio entre as necessidades do seu povo e a preservação do meio ambiente, pois a vida humana é naturalmente poluidora e, a depender da maneira, forma e cultura desse povo, pode ser ainda mais danosa ao ecossistema onde habita. Diante desses desafios, observa-se que cada vez mais os governantes buscam implementar políticas fiscais e tributárias que direcionem ações e investimentos visando a vinculação do desenvolvimento social e econômico com a preservação do meio ambiente (Castilho, 2015, p. 1167).

O debate sobre como as mudanças climáticas e os danos ao meio ambiente podem afetar a implementação de direitos fundamentais tem despertado a necessidade de utilização também do direito financeiro e tributário em prol da preservação do meio ambiente. Assim como no Brasil, a União Europeia (UE) tem por base o artigo 37 da Carta de Direitos Fundamentais da UE, reconhecendo a necessidade da preservação do meio ambiente e o fomento a políticas fiscais que corroborem, fomentem e protejam esse direito (Canotilho, 2010, p. 10).

Por meio de mecanismos de destinação dos valores arrecadados aos estados e municípios, nota-se ser possível fomentar políticas direcionadas à restauração de ecossistemas degradados, recuperação de áreas, encostas, nascentes de rios e o reflorestamento. Pode-se ainda estimular a criação de usinas fotovoltaicas destinadas a suprir a totalidade do consumo de energia elétrica de prédios públicos e da iluminação pública, além de uma infinidade de outras ações que ajudem a preservar o meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável da população.

O incentivo à sustentabilidade é listado atualmente, dentre as práticas de governança, social e corporativa (ASG/ESG)¹ como sendo um importante agente modificativo, capaz de estimular uma atuação responsiva e preventiva no sentido de preservação do meio ambiente (Costa, *et. al.* 2022, p. 2). Observa-se no Brasil algumas iniciativas do Executivo Estadual de alguns estados da Federação, que tentaram incorporar essa lógica de incentivo no estabelecimento de critérios ecológicos para o repasse da receita aos entes municipais. O destaque dessas práticas é a implementação do ICMS Verde, que consiste no dimensionamento dos repasses financeiros decorrentes da repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), dos estados-membros aos municípios, segundo critérios ambientais.

No ano de 2020, por força da Lei nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020, do Estado de Alagoas, foi alterada a Lei Estadual nº 5.981, de 1997, cujo art. 1º passou a vigorar com redação distinta, sendo acrescentado o inciso VI, que prevê a destinação de receita de 3% (três por cento) a título de ICMS verde. Seguindo a modificação, foi alterado o § 12 da referida lei, que passou a estabelecer as regras para divisão dos recursos do ICMS verde, prevendo quatro distintos critérios para tal rateio. No entanto, no presente estudo, a análise será pautada no critério constante do inciso I do respectivo § 12, o qual destina 1% do produto da arrecadação aos municípios que possuam unidades de conservação em seu território, prevendo ainda que a divisão de recursos deverá ser calculada com base no tamanho territorial das áreas de preservação.

Desse modo, o estudo tem como propósito analisar o caso acima descrito, no

¹ ESG é a sigla para *Environmental, Social, and Governance* (Ambiental, Social e Governança, em português), e refere-se a um conjunto de critérios utilizados para avaliar o impacto sustentável e ético de um investimento em uma empresa ou negócio. Estes critérios tornaram-se uma parte essencial da análise de investimentos, refletindo uma mudança na mentalidade dos investidores, que agora consideram fatores ambientais, sociais e de governança, além dos financeiros, ao tomar decisões de investimento.

qual o Governo do Estado de Alagoas condicionou o repasse aos municípios da receita oriunda do ICMS, a título de ICMS verde nos termos da legislação estadual, a pretexto de possuírem em seus respectivos territórios unidades de conservação ambiental. Portanto, a partir da situação descrita, pretende-se verificar se a hipótese do art. 1º, § 12, inciso I da Lei nº 5.981/1997 é discriminatória, e, a partir dessa verificação, aferir qual seria a forma adequada de dinamizar essa situação à luz da Constituição Federal de 1988.

A hipótese a ser testada é a de que, apesar de efetiva na consecução do objetivo de preservar o meio ambiente, a utilização de critérios discriminatórios deve ser evitada a fim de garantir a coerência do sistema jurídico. Dessa forma, uma vez constatada eventual ilegalidade e **ausência de proporcionalidade** nos critérios utilizados pelo Estado de Alagoas para fins de repasse da cota-parte municipal de ICMS, serão propostas alternativas no sentido de aferir qual seria a forma adequada de dinamizar essa situação à luz da Constituição Federal de 1988.

Para a realização do estudo, utilizar-se-á o método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica realizada em artigos científicos, periódicos, livros, notícias e revistas. Em termos estruturais, o estudo será organizado em três capítulos divididos em tópicos.

No primeiro capítulo, propõe-se uma análise pormenorizada dos conceitos elementares do trabalho, como forma de enrobustecer o estudo com aprofundamentos teóricos sobre o Direito Financeiro. Assim, iniciou-se pela explicação quanto à receita e ao orçamento público, para em seguida explicar sobre o repasse da receita pública à luz da Constituição Federal de 1988. Feitas as considerações conceituais e estruturais, adentrou-se a explicação da Legislação do Estado de Alagoas, inicialmente explicando as modificações realizadas quanto ao repasse da receita do ICMS Verde, para em seguida demonstrar que o critério constante do art. 1º, § 12, inciso I da Lei nº 8.234/2020, qual seja, a existência de unidades de conservação no território do município para que ele faça jus ao recebimento de 1% do produto do ICMS Verde, parece ser **ilegal e sem proporcionalidade**.

No segundo capítulo, realizou-se uma análise quanto ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na perspectiva das normas tributárias indutoras. Inicialmente, foi tratado sobre o direito fundamental e a importância da preservação ambiental, realizando um retrospecto quanto aos eventos internacionais que ampararam seu reconhecimento como tal na CF 88. Em seguida, buscou-se fazer

uma abordagem quanto às normas tributárias indutoras, trazendo para a realidade do repasse da receita, que também pode possuir regras indutoras de comportamentos ambientais. Ao final, propôs-se uma discussão quanto à relevância de políticas ambientais, sobretudo no viés da modulação de comportamentos, no entanto, evidenciou-se o necessário cuidado com os critérios estabelecidos, visto que podem ser considerados discriminatórios.

No terceiro capítulo, realizou-se uma análise quanto à necessidade de adequação da legislação do Estado de Alagoas que prevê, quanto à destinação do produto da arrecadação do ICMS verde, critérios aparentemente discriminatórios, além de criar uma situação jurídica que dificulta o seu cumprimento pelos municípios. Isto porque, ao inovar nos critérios de destinação de recursos, acaba por criar um cenário de ausência de segurança jurídica. Por este motivo, propôs-se ao final a necessidade de uma regra de transição para que os entes a serem beneficiados com os recursos possam se adequar, instituindo unidades de conservação em seus territórios. Além disso, propôs-se a contemplação imediata daqueles municípios que já possuem alguma iniciativa voltada à criação de unidades de conservação. Acredita-se que, com tais reformulações, a legislação atenderá aos princípios constitucionais da igualdade, da isonomia e da proporcionalidade.

1. O condicionamento do repasse da cota-parte de ICMS Verde aos municípios alagoanos em função do cumprimento de critérios ambientais

1.1 O Direito Financeiro na perspectiva do desenvolvimento

O primado da soberania do povo no Estado Democrático de Direito reverbera no manejo das receitas em favor da vontade do interesse público. Neste conceito republicano, o cidadão figura como o dono da *res pública*, coisa pública, e a esfera constitucional se constrói com base no zênite dos princípios, o da Dignidade da Pessoa Humana. Ubaldo Cesar Balthazar e Luciane Aparecida Filipini Stobe (2013, p. 441) destacam que a posição ocupada pela dignidade da pessoa humana no texto constitucional pressupõe que o desenvolvimento humano pleno é o alicerce da ordem democrática.

Nessa esteira, o Estado de Direito foi instituído e organizado para oferecer à coletividade as condições necessárias à realização do bem comum, da paz e da ordem social, de modo a atender às necessidades individuais e coletivas que se definem através dos embates políticos, jurídicos, sociais e constitucionais de cada nação. Tal função do Estado depende de recursos financeiros que, geralmente, advêm de seu próprio patrimônio ou do patrimônio dos cidadãos que o compõem, sendo que arrecadá-los, geri-los e aplicá-los denota a função da atividade financeira, conforme o autor Marcus Abraham (2017, p. 17).

De maneira reducionista, o autor cita que o Direito Financeiro perfaz o conjunto de normas que regulam as políticas e as operações de arrecadação, administração e aplicação dos recursos financeiros do Estado, que serão destinados a atender às necessidades basilares da coletividade, especialmente em relação a suas despesas e receitas, arrecadadas de sua fonte tributária. Ultrapassando as linhas gerais, a ciência financeira concerne à redistribuição de riquezas, ao equilíbrio financeiro entre os entes federativos, à participação direta e indireta da coletividade no plano orçamentário e ao controle da arrecadação e dos gastos públicos sob observância de seus princípios, visando ao bem-estar social (Abraham, 2017, p. 9).

Pondera-se ainda que o Direito Financeiro atual engloba questões relacionadas à efetivação da justiça fiscal, como o desenvolvimento de gestão do erário e a governança pública, primando por atuações parametrizadas pela moralidade, ética, transparência, eficiência e responsabilidade. Essas atuações fazem com que as finanças públicas sejam regidas por normas que prezam pela justiça na arrecadação, eficiência na aplicação, transparência nas informações e rigor no controle das contas, especialmente atribuindo ao gestor público a responsabilização pelos seus atos e decisões na administração (Abraham, 2017, p. 15).

O prómio do Direito Financeiro como conceito da atividade financeira é compreender a realização de certos fins no exercício das atribuições do Estado. O ordenamento jurídico-positivo, na sua dinâmica e nas suas formas de manifestação, tem como epicentro as funções estatais, que se diversificam, embora não de maneira absoluta, podendo ser exercidas funções inerentes a um determinado poder, subsidiária ou excepcionalmente por outro. Desta maneira, os princípios explícitos e implícitos da Constituição são a haste que delimita a capacidade financeira das unidades federativas, fixando a competência dos poderes na formação e aplicação das normas jurídicas e financeiras (Borges, 1998, p. 17).

Em nome do bom entendimento, é necessária uma breve contextualização histórica das arestas do direito financeiro no Brasil. Primeiramente, esta área só foi sistematizada em 1964, por ocasião da publicação da Lei 4.320, que se configurou como um elemento central na delimitação da matéria. Durante todo esse percurso, havia ausência de uma separação clara entre o direito tributário e o direito financeiro, e muitos debates neste cenário eram conduzidos à luz da então chamada “Ciência das Finanças”, que colocava no mesmo patamar de discussões as leis que regulam a relação entre a administração e os contribuintes e as leis que tratam do orçamento e da contabilidade pública, conforme explica Tathiane Piscitelli (2018, p. 15).

Visto ser interessante a desvinculação entre a tributação e as finanças públicas, no ano de 1966 foi publicada a Lei 5.172, intitulada Código Tributário Nacional. Mas, sem dúvidas, o maior impacto deu-se pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que tornou o CTN um código de leis especializado com o intuito de especificar as competências tributárias e distribuí-las, bem como conceituar os princípios para a proteção dos contribuintes ampliados e as hipóteses de imunidades. Além de recepcionar a Lei 4.320/1964 e o Código Tributário Nacional de 1966, atribuindo-lhes status de lei complementar, consolidando o Sistema

Tributário Nacional. Em suma, reverberou na matéria diversas alterações legislativas na forma com que o Estado se relaciona com a receita, as despesas e o orçamento público (Piscitelli, 2018, p. 15).

A atividade financeira do Estado, portanto, é o conjunto de ações que o Estado desempenha visando à obtenção de recursos para sua manutenção, ao passo que administra a realização dos gastos para atender às necessidades públicas, observando os princípios que norteiam o modelo de Estado preconizado pela Constituição Federal de 1988. Sendo assim, por tratar-se de um Estado Democrático e Social de Direito, o Brasil possui como uma de suas finalidades a realização da justiça distributiva, de forma que a obtenção de receita e a realização de dispêndio devem estar sob salvaguarda das premissas constitucionais (Piscitelli, 2018, p. 17).

Como todo sistema, a atividade financeira do país é orientada por um conjunto de regras e princípios representados pela Constituição Financeira, que é o alicerce de um subsistema constitucional formado pela interseção entre o Direito Constitucional e o Direito Financeiro. Heleno Taveira Torres (2014, p. 35) afirma ser esta interseção a cristalização dos máximos valores do trato das contas públicas e da aplicação dos princípios democráticos, regendo e garantindo para as gerações de hoje e as futuras a manutenção e continuidade do Estado, com o cumprimento de todos os fins proclamados pela Constituição.

Neste diapasão, destacam-se princípios como a separação dos poderes, a efetivação dos direitos sociais, o federalismo, os programas de redução de desigualdades e os investimentos em infraestrutura, que exigem receitas públicas, bem como programas e políticas públicas, autorizações orçamentárias, despesas e controles internos e externos. Para o autor, a constituição garantista do Estado Democrático de Direito e suas distintas constituições materiais tiveram influência na ampliação das competências dos gastos públicos e respectivos controles, com crescentes especializações (Torres, 2014, p. 35).

Fabício Dantas (2023, p. 101), por sua vez, concentrou sua análise na evolução do direito financeiro na trajetória constitucional brasileira, com destaque ao arranjo institucional do Estado Democrático de Direito que necessita ser induzido a práticas cooperativas pelo seu respectivo ambiente institucional. No Brasil, tratando-se do âmbito jurídico financeiro, a virada institucionalista é um fenômeno de fácil percepção, visto a projeção que obteve com a Carta de 1988, momento em que a institucionalização e a internalização de parâmetros de estabilidade econômica

fizeram com que o sistema normativo constitucional passasse a ser efetivamente um elemento de interação social entre os sistemas econômicos e políticos.

A estrutura financeiro-orçamentária compõe-se de diversos instrumentos que realizam a gestão das finanças públicas. Assim, os mais relevantes elementos dessa estrutura são: o planejamento orçamentário, o orçamento público propriamente dito, a execução orçamentária e o controle, fiscalização e avaliação dos resultados, bem como a administração da dívida pública. O planejamento orçamentário surge, portanto, da conjugação de leis de curto e médio prazo, que definem diretrizes, objetivos, metas e prioridades da administração pública, pondera Matheus Abdon Meirelles (2024, p. 26).

Desse modo, compreende-se que o planejamento é um elemento crucial na estrutura financeiro-orçamentária, sendo essencial para a efetividade das políticas públicas, inclusive as de cunho ambiental, como será demonstrado neste estudo. Através do planejamento orçamentário, a administração pública estabelece diretrizes, objetivos, metas e prioridades que orientam a alocação de recursos e a execução das ações governamentais. Este processo de planejamento envolve a elaboração de leis de curto e médio prazo que garantem uma abordagem estratégica e coordenada na gestão das finanças públicas, promovendo a eficiência e a eficácia das políticas implementadas.

Além disso, a execução orçamentária e o controle, fiscalização e avaliação dos resultados são fases fundamentais para assegurar que os objetivos planejados sejam alcançados, sobretudo quando se intenta intervir no caso concreto com normas indutoras de comportamento. A combinação desses elementos proporciona uma gestão integrada e responsável das finanças públicas, o que é vital para a manutenção da confiança dos cidadãos nas instituições públicas e para o sucesso das políticas de desenvolvimento ambiental, econômico e social.

A Constituição Federal de 1988 é um marco na regulamentação das finanças públicas no Brasil, estabelecendo princípios e diretrizes que garantem a transparência, eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Desse modo, a legislação financeira é um subsistema do Direito Constitucional, que integra normas e princípios específicos para a gestão das contas públicas, visando à manutenção do Estado Democrático de Direito (Torres, 2014, p. 35).

Não há como pormenorizar receita e orçamento público sem antes edificar suas arestas, provando que a atividade financeira estatal não é um fim em si mesmo,

estando justamente nos princípios da Constituição Federal. À vista disso, Meirelles (2024, p. 33) destaca quatro principais agrupamentos de princípios: os ligados ao valor de segurança jurídica, os ligados ao valor de justiça financeira, os ligados ao valor de equidade e os ligados ao valor de legitimação.

O valor "segurança jurídica" traduz-se em "segurança financeira", instando aos princípios tributários e financeiro-orçamentários. Está relacionado a este princípio a legalidade, a tipicidade tributária, a irretroatividade, a anterioridade, a destinação pública do tributo, a publicidade, dentre outros. Resumidamente, indica que nenhum tributo pode ser criado, e no caso do direito financeiro, nenhuma despesa pode ser realizada sem que sejam provenientes de concessão legal, com fins de resguardar a sociedade contra abusos estatais. O princípio da legalidade em matéria orçamentária excede a permissão de gastos e autorização da despesa pública, afetando a consolidação dos planos, programas e a instituição de fundos, dentre outros (Meirelles, 2024, p. 33).

Nessa perspectiva, com a intenção de já antecipar o tema de estudo, nota-se que a forma como o Estado de Alagoas condiciona o repasse da receita aos municípios, pela ausência de uma regra de transição, ou ainda por não beneficiar sequer as iniciativas voltadas à instituição de Unidades de Conservação, pode macular a segurança jurídica no âmbito do repasse. Isto é, com a instituição de um novo critério, os municípios são surpreendidos e muitos deles são excluídos do rateio por não atenderem ao novo critério, conforme será mais bem detalhado nas páginas vindouras.

Quanto aos princípios relacionados ao valor "justiça", inaugurados para as finanças públicas no Estado Patrimonial, a partir da ideia comutativa, ou seja, refere-se à relação de troca. Posteriormente, já no Estado Fiscal, essa justiça passou a significar o conceito de tributo sob o fundamento distributivo e de capacidade contributiva. Estes princípios podem ser vislumbrados como princípios da justiça financeira, da capacidade contributiva, do desenvolvimento econômico, da eficiência, do país-destino e do país-fonte, bem como o princípio do "non olet". Portanto, é inevitável a relação desses princípios relacionados à justiça com as finanças públicas, exalando o primórdio da composição da receita (tributo) e da sua destinação (gasto público), que devem ser orientados para o desenvolvimento econômico (Meirelles, 2024, p. 44).

Somando os princípios relacionados ao valor "equidade", a normativa exige a compreensão da diferença entre igualdade e equidade. Afinal, não basta o mesmo tributo e as mesmas destinações para realidades divergentes. Logo, sendo o direito financeiro uma arma do Estado Democrático de Direito, a equidade é conveniente ao desenvolvimento econômico pleno. Os princípios vinculados à equidade são, por exemplo, o princípio da equidade financeira, o princípio da equidade entre regiões e o princípio da equidade vertical no federalismo (Meirelles, 2024, p. 45).

Dentro do aspecto ambiental, convém mencionar outro princípio atrelado à equidade, que é o princípio da equidade entre gerações. Em tempos passados, era sólido que despesas e investimentos públicos não deveriam extrapolar contratos de modo a serem saldados por gerações futuras; a geração usufrutuária do bem ou serviço público deveria arcar com seu custo. Apesar de não ter sido todo abandonado, este princípio ganhou novos contornos ao longo do tempo, após ser concluído que as gerações futuras podem suportar os ônus de compromissos pretéritos. Afinal, muitos bônus são passíveis de transmissão relativamente proporcionais, como os bens culturais, ambientais e tecnológicos, também advindos das gerações anteriores (Meirelles, 2024, p. 46).

Por fim, os princípios de legitimação destacam-se principalmente quando se trata da fiscalização e controle sobre a atividade financeira estatal. A Constituição Federal coopera com este princípio ao reforçar a ideia de que, para o Estado Democrático de Direito, não basta uma análise legalista das contas públicas. A própria legitimidade, assim como os exames que nela se baseiam, pondera os consectários da ideia de segurança e justiça, como, por exemplo, o princípio da redistribuição, do equilíbrio, da igualdade, da simplificação, da transparência e da responsabilidade fiscal. Esses princípios entoam densidade jurídica aos valores fundamentais do artigo 1º da Constituição Federal e, por conseguinte, são legitimadores de toda atividade financeira pública (Meirelles, 2024, p. 47).

A legislação é a ferramenta jurídica que elabora as regras e condiciona o Estado à máxima efetividade dos resultados mediante a resolução dos problemas. O Estado deve ser compreendido como uma estrutura vital, que, para sua manutenção, vindica recursos financeiros com o fim de promover o desenvolvimento econômico e social, visando garantir o bem-estar da sociedade. Em suma, não é possível à administração pública desenvolver suas funções e ações, tão complexas e numerosas, sem receitas, ressalta Francisco de Assis Paulo da Silva (2023, p. 14).

Por conta disso, noutra aresta do Direito Financeiro encontra-se o orçamento público. No Brasil, o orçamento público é composto pelo sistema orçamentário integrado ao sistema de planejamento financeiro da ação governamental, delineado por três instrumentos harmônicos entre si: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Na prática, se desalinhados, decorrem deformidades e falhas na execução que afastam a sociedade das garantias e dos direitos fundamentais (Silva, 2023, p. 14).

Não por acaso, a Constituição Federal de 1988 é conhecida como Constituição Federal Cidadã, visto o acervo de cláusulas essenciais à manutenção e ao fortalecimento da democracia que traz em seu bojo. Versa no Título VI sobre a Tributação e Orçamento, no Capítulo II pinça sobre Finanças Públicas e a Seção II sobre Orçamentos e, mais especificamente, do artigo 165 ao artigo 169 define o planejamento integrado, como sendo de iniciativa do Poder Executivo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (Silva, 2023, p. 30).

Esclarecendo esse sistema de gestão financeira democrática, o Plano Plurianual, ou PPA, é um projeto elaborado no primeiro ano de um mandato e só começa a valer no ano seguinte, dessa forma, sua vigência vai até o final do primeiro ano do próximo governo. Tal estratégia promove a continuidade administrativa e tem a vigência de quatro anos, cuja função é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou LDO, enuncia as políticas públicas e respectivas prioridades na programação de um governo para o exercício subsequente, possibilitando o redimensionamento das metas de modo a prover a execução com base em informações e dados utilizados (Silva, 2023, p. 31).

A Lei Orçamentária Anual, ou LOA, é o instrumento que detalha as receitas, ou seja, as previsões de recursos que o governo irá arrecadar, fixando os gastos e despesas para o ano seguinte. É a programação de um governo para o próprio exercício, seguindo as diretrizes na LDO. Resumidamente, o PPA consolida, qualifica e dimensiona a programação de um governo para o quadriênio, a LDO estabelece metas e prioridades na programação de um governo para o exercício subsequente e a LOA é a programação para o próprio exercício (Silva, 2023, p. 37).

O professor Marciano Seabra de Godoi (2017, p. 3) teceu um artigo sobre a forma com que a ideologia do “libertarismo fiscal”, conforme propôs batizá-la, se incorporou ao senso comum dos brasileiros. Extrai dela leviandades tais quais que o

tributo continua sendo instrumento de domínio por parte dos governantes, uma sanção veiculada por norma de rejeição social, que afugentava o capital produtivo sem que qualquer vantagem social fosse atingida.

Para o autor, a tese “libertarista” é uma falha até mesmo numa ordem tipicamente liberal, já que é incapaz de perceber que a eficácia dos direitos negativos e liberdades públicas supõe a construção e a manutenção de uma estrutura institucional sustentada diretamente pela arrecadação de tributos. A Constituição de 1988 ressalta características do Estado Social Fiscal, que deixou de ser um simples garantidor da vigência formal das liberdades individuais, como era outrora, e passou a intervir na ordem econômica e social, trazendo para o plano fático as condutas democráticas através do financiamento dos direitos, garantias e objetivos fundamentais constitucionalmente deliberados (Godoi, 2017, p. 6-7).

As normas do direito financeiro e a tributação desempenham um papel crucial na consecução de objetivos ambientais, indo além da mera arrecadação fiscal. Tributos ambientais, por exemplo, são ferramentas estratégicas que incentivam comportamentos sustentáveis e buscam impedir práticas prejudiciais ao meio ambiente (Nabais, 2008, p. 255). Ao estruturar impostos e taxas de forma que promovam a conservação e a sustentabilidade, o sistema tributário pode direcionar recursos para projetos de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável. Essa abordagem transforma o tributo em um instrumento de política pública, essencial para a promoção de um ambiente equilibrado e saudável.

Contrariando a visão de que os tributos são meramente instrumentos de dominação governamental (Godoi, 2017, p. 3), a tributação ambiental exemplifica como a fiscalidade pode gerar benefícios sociais significativos. Normas tributárias bem desenhadas podem estimular a inovação tecnológica verde, promover o uso eficiente dos recursos naturais e reduzir a emissão de poluentes. Ao integrar princípios de justiça financeira e desenvolvimento econômico com metas ambientais, o direito financeiro não só contribui para a arrecadação de receitas, mas também para a construção de uma sociedade mais justa e sustentável, demonstrando que tributos podem ser ferramentas poderosas para alcançar objetivos sociais e ambientais.

As regras para o repasse da receita na perspectiva do direito financeiro são fundamentais para garantir a efetividade e a justiça nas políticas públicas. O planejamento financeiro adequado, que inclui a elaboração de leis orçamentárias de curto e médio prazo, define diretrizes, objetivos, metas e prioridades da administração

pública, promovendo um uso eficiente e transparente dos recursos. Além disso, a execução orçamentária e o controle rigoroso são essenciais para assegurar que os recursos sejam aplicados de acordo com os objetivos estabelecidos, garantindo o desenvolvimento econômico e social de maneira equilibrada e sustentável.

O orçamento público é, portanto, documento basilar da democracia, na medida em que garante ao povo e aos seus representantes a fiscalização prévia, concomitante e posterior das receitas e despesas a serem realizadas pelos governantes e agentes públicos, sendo este o principal instrumento utilizado pelo Estado para equilibrar as demandas políticas, econômicas e sociais. Ante o exposto, as receitas e o orçamento público são as arestas da atividade financeira do Estado, que se destinam à satisfação das necessidades públicas, conforme Rafael Antônio Baldo (2023, p. 32).

Destarte, não se pode conceber o Estado desprovido de uma base orgânico-técnica e de uma estrutura técnico-burocrática para o pleno desenvolvimento de suas funções, especialmente a nível do planejamento estatal. Sendo assim, ao reduzir o poder de intervenção e regulamentação do Estado, anula-se a capacidade planejadora. Ao não se considerar o planejamento, as concepções participativas desprezam a visão estratégica e o papel do Estado como agente sistêmico-planificador e promotor de saltos qualitativos a nível de processo de desenvolvimento das sociedades, segundo a concepção de Fernando José Pereira da Costa e Manoel Gonçalves Rodrigues (2010, p. 3).

Luiz Alberto Gurgel de Faria (2009, p. 79) trata o desenvolvimento sob a ótica da função planejadora do Estado, ponderando-a como a técnica instrumental e operativa que indica o processo que deverá ser seguido para as ações futuras, abarcando os melhores meios para a concretização dos objetivos. Isso significa que o Estado deve planejar elegendo prioridades econômicas, ambientais e desenvolvimentistas de modo geral. O desenvolvimento é, portanto, um processo de mudanças estruturais e da realidade socioeconômica que visa à melhoria na qualidade de vida da população, por óbvio, incluindo aspectos ambientais, imprescindíveis para atingir qualquer finalidade precípua.

O planejamento jamais pode ser reduzido ao orçamento, uma vez que engloba a fixação de diretrizes para a atuação do Estado em todos os aspectos, assim como não se pode reduzir o sentido de desenvolvimento somente ao aspecto de crescimento econômico. Estão inclusos nas funções planejadoras estatais a

necessidade de equilibrar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental, em vista do princípio da defesa do meio ambiente, constante no artigo 170, inciso VI da Constituição Federal (Faria, 2009, p. 57). Desse modo, o repasse de receitas como forma de indução ao comportamento ambiental perfaz uma importante função do papel planejador do Estado em prol do desenvolvimento sustentável.

1.20 repasse de receitas públicas à luz da Constituição Federal de 1988

O sistema tributário brasileiro é estruturado de forma a garantir a repartição das receitas arrecadadas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Jorge de Amorim (2021, p. 591) explica que o federalismo fiscal brasileiro é caracterizado pela descentralização e cooperação, em que os entes federativos possuem autonomia financeira, mas também compartilham responsabilidades na arrecadação e aplicação dos recursos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seus artigos 157 a 162, as regras para a repartição das receitas tributárias, visando garantir a autonomia financeira dos entes federativos e promover o desenvolvimento regional equilibrado. No entanto, a distribuição de receitas enfrenta desafios, como a necessidade de ajuste constante dos critérios de distribuição para refletir as mudanças econômicas e sociais. Além disso, é fundamental assegurar que os recursos arrecadados sejam suficientes e aplicados de forma eficiente para atender às demandas crescentes da população em áreas como saúde, educação e infraestrutura.

Convém compreender o federalismo para, posteriormente, conceituar o federalismo fiscal. A organização político-constitucional dos governos pode ser classificada em: governos unitários, confederados e federativos. No modelo de governo unitário, o controle das decisões governamentais é concentrado nas mãos do governo nacional, dispensando governos estaduais e municipais. Nos sistemas confederados, os estados membros são politicamente mais fortes do que o governo central. E no sistema de governo federal, há um alto grau de unificação, especialmente no que diz respeito à soberania nacional, conforme mencionado por Marcos Mendes (2004, p. 423).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 18 que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Portanto, trata-se de uma federação organizada em três níveis: União, Estados/Distrito Federal e Municípios. A construção constitucional de competências, especialmente as que são comuns entre as três esferas, demonstra a imprescindibilidade da coordenação de esforços (Mendes, 2004, p. 424).

Apesar de todas as Constituições brasileiras terem adotado o modelo federativo desde a Carta de 1891, a Constituição de 1988 foi a primeira a incluir os Municípios como entes da federação, elevando-os à categoria de entidade federativa, dotada de autonomia. Para Torres (2014, p. 252), o federalismo como conhecemos hoje é signo de identidade constitucional, que não se limita a ser modelo de repartição das unidades federadas isoladas nas suas autonomias, mas, apesar da forma de separação e limitação dos poderes, mantém a função de preservar a unidade nacional do Estado. Por conta disso, não se pode desprezar a unidade econômica nacional.

O federalismo brasileiro é formado pela união indissolúvel de Estados, Distrito Federal e Municípios, fundada na descentralização, ao passo que aproxima os entes estatais das necessidades comuns e da eficiência administrativa. Sendo assim, prevalecem os modelos de federalismo centralizado e federalismo cooperativo, em que as unidades dispõem de meios de autofinanciamento, mas com a complementação de recursos advindos da distribuição de receitas oriundas da arrecadação de outros entes (Torres, 2014, p. 256).

Em suma, o federalismo fiscal é um sistema organizacional em que as funções e recursos financeiros são distribuídos entre diferentes níveis de governança - geralmente incluindo um governo central, no caso do Brasil o Governo Federal, e unidades constituintes, como Estados ou províncias. Esse conceito é crucial para compreender como um país gerencia seus recursos e responsabilidades fiscais (Amorim, 2021, p. 591).

A Constituição Federal atribui a cada um dos entes o poder de criar tributos, havendo a concessão de prerrogativas relacionadas à administração, arrecadação e fiscalização, por força do art. 145, conforme pode-se ver:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; III contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Em um sistema de federalismo fiscal, a autoridade para arrecadar impostos, alocar gastos e realizar empréstimos é compartilhada entre os diferentes níveis de governo. Isso é feito de acordo com as necessidades específicas de cada nível e a capacidade de atender a essas necessidades. Por exemplo, a União pode ser responsável por questões de âmbito nacional, como defesa, política externa e regulação econômica, enquanto os Estados podem gerenciar questões mais locais, como educação, saúde e transporte público.

A distribuição de recursos e responsabilidades no federalismo fiscal é crucial para o equilíbrio econômico e social de um país. Ela permite uma maior flexibilidade e a possibilidade de adaptação às necessidades específicas de diferentes regiões. Além disso, essa divisão de poder e recursos também pode promover a competição saudável entre Estados, incentivando a inovação e a eficiência na prestação de serviços públicos.

A literatura jurídica especializada, na pessoa de Jorge de Amorim (2021, p. 591) categoriza o federalismo fiscal brasileiro do seguinte modo:

Seguindo o modelo de Federalismo eleito pelo constituinte originário, a Constituição adotou igualmente um modelo de federalismo fiscal diferenciado pela descentralização e pela cooperação, marcado por um sistema de descentralização fiscal caracterizado pela distribuição discriminada de competência tributária de forma a que os entes pudessem possuir autonomia financeira por via do produto da arrecadação de tributos próprios, porém, reforçado por uma repartição da arrecadação fiscal entre os membros, mitigando assim os efeitos negativos das diferenças regionais de desenvolvimento econômico. Desta forma, o modelo eleito visa garantir não só a autonomia dos entes federados previsto no art. 18 da CF, mas também, almeja cumprir com um dos objetivos da república federativa do Brasil, previsto no art. 3º, III, da CF, qual seja, reduzir as desigualdades regionais.

No entanto, o federalismo fiscal também pode apresentar desafios, como a coordenação entre diferentes níveis de governo e a distribuição equitativa de recursos. Pode ocorrer um desequilíbrio fiscal quando um nível de governo não tem recursos suficientes para cumprir suas responsabilidades, o que pode exigir mecanismos de transferência de recursos ou equalização fiscal. Esses mecanismos buscam garantir que todos os níveis de governo tenham recursos suficientes para fornecer serviços essenciais à população.

Nessa perspectiva, Mendes (2004, p. 429) explica que

A teoria normativa do federalismo procura encontrar um modelo ótimo de

federalismo, que permita maximizar os benefícios da concorrência e da divisão de tarefas entre níveis de governo e, ao mesmo tempo, minimizar as externalidades negativas. Trata-se, portanto, de definir competências tributárias (quem tributa o quê) e as responsabilidades na provisão de bens públicos (quem faz o quê).

Jorge de Amorim (2021, p. 591) explica que, a partir da Constituição Federal de 1988, por ter sido promulgada após o período da ditadura militar no Brasil (1964 - 1985), a vontade do constituinte originário foi a adoção de um modelo de federalismo descentralizado, para que houvesse uma Federação de equilíbrio, havendo uma necessária colaboração, ou melhor dizendo, cooperação entre os Estados.

Quanto à característica do modelo descentralizado, o autor explica que

A Constituição de 88 adotou um sistema de descentralização onde cada ente possui soberania fiscal. A soberania fiscal é composta pela competência tributária (instituir o tributo), competência legislativa (instituir normas gerais de tributação), competência administrativa (Arrecadação e fiscalização de tributos) e a competência de dispor da Receita Fiscal. (Amorim, 2021, p. 592).

Nessa linha, compreendendo o movimento de descentralização, é importante esclarecer o que ocorre quanto à repartição de receitas no Brasil, conforme estabelecido nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal de 1988, e que reflete os princípios do federalismo fiscal e visa promover um equilíbrio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Este sistema é delineado para garantir autonomia financeira a esses diferentes níveis de governo, ao mesmo tempo em que assegura uma distribuição de recursos que considera as disparidades regionais e a necessidade de promover um desenvolvimento equilibrado em todo o território nacional.

Jorge de Amorim (2021, p. 592) detalha o referido modelo a luz da repartição discriminada de competências do seguinte modo

A partir do art.º. 145 da CF se desenha o modelo de repartição discriminada de competência tributária aos entes da Federação. Nos art.ºs. 145, 147, 153, 154, 155 e 156 da CF se estabelecem as competências privativas da União, dos Estados e dos Municípios para instituir impostos, bem como, a competência cumulativa, extraordinária e residual da União, também para a instituição das taxas e contribuições de melhoria. Já o art.º. 148 da CF dispõe sobre a competência privativa da União para a instituição do empréstimo compulsório. Os art.ºs. 149 e 195 da CF dispõem sobre a competência privativa da União para instituir as contribuições sociais e as contribuições especiais de intervenção no domínio econômico e interesse de categoria profissional ou econômica. E, por fim, o art.º. 149-A da CF estabelece a competência privativa dos municípios para a instituição da contribuição da contribuição de iluminação pública. (Amorim, 2021, p. 592).

O sistema brasileiro de repartição de receitas se baseia em dois tipos principais de transferências: as transferências constitucionais e as transferências voluntárias. As transferências constitucionais são aquelas determinadas pela

Constituição e, além delas, existem as transferências voluntárias, que são recursos alocados pela União para estados, Distrito Federal e municípios, baseados em critérios mais flexíveis e muitas vezes vinculados à execução de projetos específicos ou ao alcance de determinados objetivos de políticas públicas (Brasil, 2024).

Importante ressaltar também os mecanismos de redistribuição de receitas tributárias, como a partilha do Imposto de Renda e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), que são tributos federais, mas uma parcela de sua arrecadação é compartilhada com estados e municípios. A Constituição define percentuais específicos para essa distribuição, buscando garantir recursos para a realização de políticas públicas em níveis locais e regionais.

Contudo, a repartição de receitas no Brasil enfrenta desafios, como a necessidade de constante ajuste dos critérios de distribuição para responder às mudanças econômicas e sociais. Além disso, há questões sobre a suficiência e eficiência desses recursos para atender às demandas crescentes, especialmente em áreas como saúde, educação e infraestrutura.

Assim, como pode ser observado, a repartição de receitas no Brasil, conforme estabelecida pela CF, é um sistema complexo e dinâmico. Ele busca equilibrar a autonomia dos diferentes níveis de governo com a necessidade de promover o desenvolvimento regional equitativo. Enquanto o sistema possui mecanismos robustos para a distribuição de recursos, ele continua a ser um tópico de debate e ajuste, refletindo as mudanças nas necessidades e realidades do país.

A primeira etapa para a realização da atividade financeira do Estado é a obtenção de receita, portanto, de forma mais abrangente possível, todo acréscimo patrimonial pelo Estado, todo valor que ingressa nos cofres públicos, é definido como entrada. Apesar de que algumas entradas são provisórias, como, por exemplo, os depósitos exigidos nas licitações como forma de garantia, cauções, fianças e empréstimos obtidos pelo Tesouro. Concomitantemente, existem entradas que são obtidas a título permanente pelo Estado, e somente estas entradas definitivas podem ser consideradas como receitas públicas. Logo, a definição de receita pública é a obtenção de bens e valores definitivos por parte do erário, conforme explica Antônio Augusto Alves de Andrade (2014, p. 22).

O Estado pode utilizar diversos mecanismos para obtenção deste numerário, estabelecendo com a sociedade diversos vínculos de diferentes naturezas. A receita do Estado pode ser dividida entre originária e derivada, sendo a primeira proveniente

da própria atividade que o Estado explora. Ou seja, as receitas públicas originárias resultam da exploração pelo Estado de seus próprios bens, seja pelo regime de direito privado, na exploração da atividade econômica, ou sob o regime de direito público disponível, pela exploração dos chamados bens dominicais. Por sua vez, os bens dominicais são aqueles que pertencem ao Estado, mas não são afetados a nenhum destino público (Andrade, 2014, p. 23).

As receitas públicas derivadas, por sua vez, advêm do setor privado, por meio da ação coercitiva do Estado, com base no seu poder fiscal, que as exige para promover sua manutenção, a exemplo dos tributos. As receitas podem ser classificadas pela forma com que o ente federativo participa, assim sendo, serão obrigatórias e vinculadas quando estabelecidas pelo constituinte, e não vinculadas e facultativas quando configurada a liberalidade de um ente federativo no seu estabelecimento, conforme tece Marina Giacomelli Mota (2015, p. 84).

Sendo assim, a tributação é uma das mais, senão a mais, importantes formas de obtenção de receita pública, diferenciando-se, tão somente, por ser constituída mediante cobrança de tributos. Em resumo, “a receita tributária consiste nas entradas definitivas auferidas pelo Estado de modo derivado, mediante o exercício do poder de tributar, assegurado e limitado pelo texto constitucional”. É, portanto, referente à incidência tributária, que consiste na arrecadação de impostos, taxas e contribuições, obtidas compulsoriamente, apesar de não constituírem sanção, instituídas legalmente e arrecadadas mediante atividade administrativa plenamente vinculada (Andrade, 2014, p. 24).

A autonomia entre os entes da federação integra a definição de federalismo, tendo como limite os espaços territoriais de cada Estado ou Município, ao passo que a proteção constitucional da descentralização de poder e das autonomias de competências obedece ao regramento de garantismo constitucional. O federalismo brasileiro assume um modelo cooperativo, fundado na solidariedade e na garantia do bem-estar, valores típicos do Estado Social, conforme pondera Heleno Taveira Torres (2014, p. 47).

Ao promover o pacto federativo à condição de cláusula pétrea, a Constituição Federal assegura que nenhum de seus requisitos de identidade, quais sejam, igualdade, autonomia e solidariedade, sejam eventualmente suprimidos ou substancialmente alterados. Tais características protegem o direito das unidades do federalismo e, ao mesmo tempo, a identidade do Estado brasileiro, além dos demais

valores impulsionados pelo federalismo cooperativo, visto que os entes federativos não são “ilhas” ou espaços isolados do todo (Torres, 2014, p. 48).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou o restabelecimento da democracia, influenciando todo o cenário político, social e econômico brasileiro. Não seria diferente ao discriminar de forma exaustiva, integral e completa as repartições de receitas públicas. A constituinte pormenorizou diversos aspectos da atividade financeira e tributária do país, ficando a União responsável pela maior parte dos repasses de receitas previstos, seguida pelos Estados. Ademais, visando à equalização da receita tributária e promovendo o acesso a todos os entes federativos, manteve a figura dos fundos de participação (Mota, 2015, p. 84).

De outra forma, não seria eficiente para o país como um todo, visto que o resultado da arrecadação originário de um ente federativo muitas vezes não é suficiente para arcar com as despesas da realização de suas competências e encargos administrativos, ocasionando uma menor capacidade de obter receitas tributárias, necessitando do recebimento de recursos arrecadados por outro ente. Tal configuração de transferências intergovernamentais pode ser identificada em praticamente todos os países que adotam a Federação como forma de Estado (Andrade, 2014, p. 36).

O autor pondera ainda que a graduação desses recursos obtidos por meio de transferências intergovernamentais ocorre da receita tributária dos entes federados de maior abrangência territorial para os de menor abrangência. Sendo assim, uma parcela da receita obtida pela União é repassada aos Estados e aos Municípios, paralelamente, uma parcela da receita obtida pelos Estados é repassada aos Municípios, perfazendo repasses sucessivos mediante sistemas de transferências de receitas regulados pela Constituição e demais diplomas normativos (Andrade, 2014, p. 35).

Nota-se que a receita só pode ser repassada quando for auferida por parte do ente arrecadador, tornando-se divergente a relação jurídica de direito público que se estabelece entre o repassador e o recebedor com a relação jurídico-tributária que a antecede. Até que haja efetiva arrecadação, a relação não passa de mera expectativa de participação na receita de outrem, visto que a receita repassada só pode ser composta por tudo o que de fato foi arrecadado (Andrade, 2014, p. 35).

José Afonso da Silva (2005, p. 731) distingue três modalidades de participação na repartição das receitas, que acredita terem sido preconizadas pela

Constituição Federal. São elas: primeiro, a participação em impostos de decretação de uma entidade e percepção por outras, que são os casos em que os recursos, arrecadados pela própria entidade beneficiada, integram, imediatamente, seu patrimônio; segundo, a participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada. Nesses casos, a participação é efetivada por meio de uma porcentagem no produto da arrecadação; e, por último, a participação em fundos, cuja entidade beneficiada tem uma expectativa de receber determinada quantia do fundo, geralmente adotando critérios de redistribuição geográfica.

Não há como, nesta altura, menosprezar a justiça social do tributo, inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, tendo sido instituído como um dos valores mais essenciais do Estado Democrático de Direito incluído na Carta de 1988. A realização desses ideais deve ser assumida por toda a sociedade, mas é imposta ao Estado. A realização da justiça social depende do sistema tributário sob diferentes ângulos, com destaque à prestação de serviços públicos.

Há repercussão de uma controvérsia nesse tocante, muito bem pontuada por Marçal Justin Filho (1998, p. 223), que a prestação de serviços públicos por parte do Estado não se destina a uma sociedade homogênea. Muito pelo contrário, uma parcela considerável pode obter utilidades essenciais à manutenção e produção de sua dignidade através dos serviços públicos, refletindo os dois extremos das desigualdades sociais. A riqueza e a pobreza polarizam-se quando postos sob a ótica dos serviços públicos. Se, por um lado, a parte da sociedade abastada pela acumulação de riquezas permite ao particular ignorar a deficiência dos serviços públicos e, por isso, recusar-se a contribuir, por outro lado, a pobreza e a miserabilidade produzem dependência dos serviços públicos, e a ineficiência estatal conduz à impossibilidade de existência digna.

À vista disso, a parcela destituída de recursos só tem acesso a saúde, educação e outras necessidades básicas através da atividade estatal, que atua principalmente por meio das políticas públicas. Significa dizer que os cidadãos aos quais se destinam as atividades estatais supridas pelas receitas públicas não se encontram em situação de igualdade em face do Estado no seu aspecto “prestador de serviços” (Justin Filho, 1998, p. 223).

1.3 Lei nº 8.234/2020 e Portaria nº 2526/2023 da SEFAZ Alagoas

O termo desenvolvimento foi reduzido por anos como sinônimo de crescimento econômico, considerando apenas indicadores econômicos, como o Produto Interno Bruto. Essa concepção foi superada paulatinamente ao verificar-se que a elevação de indicadores econômicos não era proporcional à melhoria da qualidade de vida dos indivíduos em sociedade. Assim, o conceito de desenvolvimento, antes focado exclusivamente no fator econômico, passou a direcionar-se para o ser humano, estimulando a reavaliação de políticas desenvolvimentistas, destaca Adriano Carvalho Oliveira (2014, p. 22).

O direito ao desenvolvimento foi elevado pela Constituição Federal não só expressamente, como um dos objetivos da república, mas também como um direito fundamental. Ante essa explicação, convém diferenciar os direitos humanos dos direitos fundamentais, embora ambos compartilhem a mesma fundamentalidade, pois reconhecem e protegem certos valores, bens jurídicos e reivindicações essenciais aos seres humanos. Os direitos humanos são reconhecidos na esfera do direito internacional, independentemente de vinculação a determinada ordem jurídica interna, e integram uma construção axiológica, produto das relações históricas, segundo Norberto Bobbio (2004, p. 5).

Em suma, os direitos humanos abarcam tudo aquilo que é fundamental para assegurar o desenvolvimento humano e de todos os povos, conhecidos e reconhecidos universalmente nos tratados, nas declarações e nas demais normas internacionais. Enquanto isso, os direitos fundamentais são aqueles que, por seu conteúdo e importância, foram incorporados ao texto constitucional, bem como aqueles que, pelo seu objeto e significado, ainda que não estejam expressamente previstos na Constituição, são equiparados aos direitos fundamentais (Oliveira, 2014, p. 44).

Isso ocorre com o direito fundamental ao desenvolvimento, que engloba o direito ao meio ambiente equilibrado, pois, apesar de constar expressamente na Constituição como um objetivo da república, perfaz um direito fundamental decorrente da previsão do artigo 5º, §2º da Constituição Federal: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

O reconhecimento do direito ao desenvolvimento traz consigo uma série de implicações para sua efetivação no âmbito da República Federativa do Brasil,

permanecendo no cenário com papel indutor, promotor e garantidor do desenvolvimento nacional, tendo como centro realizar valores relativos à dignidade da pessoa humana (Oliveira, 2014, p. 48). Nessa linha, o arquétipo do federalismo fiscal, delineado pela Constituição Federal Brasileira, perpetua esses valores por meio do modelo de um federalismo participativo ou cooperativo, o liame de condução orçamentária entre os entes federativos para se atingir o interesse comum, qual seja, a concretização dos objetivos constitucionalmente previstos (Oliveira, 2014, p. 66).

Dentro deste preceito, o direito ao desenvolvimento econômico fortalece a perspectiva de proteger os interesses da geração atual, bem como a dimensão da pessoa humana projetada para o futuro, fornecendo oportunidade e desenvolvimento para as futuras gerações. Conclui-se que estes não são interesses do indivíduo contra o Estado, ou inerentes apenas a certa coletividade, mas são, na verdade, um interesse difuso que abrange a geração atual e futura. A preservação de um meio ambiente equilibrado e saudável e a manutenção do desenvolvimento são metas incontestáveis, justificadas na sobrevivência e no estabelecimento humano, que devem ser privilegiadas diuturnamente, aduzem Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu (2004, p. 20-22).

A Carta Política estabeleceu pormenorizadamente a organização de todo o Estado Brasileiro, especialmente na distribuição de competências tributárias, atribuindo aos Estados e ao Distrito Federal, no seu artigo 155, inciso II, a responsabilidade de instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, o ICMS. Posteriormente, em seu artigo 158, previu que 25% da arrecadação desse imposto, de competência estadual, seria destinada aos municípios. Sendo esta a fonte da problemática em análise.

Um dos maiores desafios enfrentados pelos governos na atualidade é conseguir promover a preservação ambiental, incentivando a sustentabilidade sem renunciar ao desenvolvimento. Alagoas é um dos Estados mais pobres do país e não pode desistir de buscar melhorias para sua população em todos os aspectos. A atividade empresarial pode ser poluidora e causar graves problemas, como no recente escândalo da BRASKEM, que, por conta da mineração predatória, afundou três bairros da capital alagoana e desalojou mais de 65 mil famílias, sendo alvo inclusive de uma CPI no Congresso Nacional (Agência Pública, 2023).

Nesse contexto, são desenvolvidas propostas pelo Estado com vistas a

diminuir os impactos ambientais que estão sendo vistos no cotidiano local. Uma dessas iniciativas é o ICMS verde, que, conforme o Estado de Alagoas, é “um instrumento fundamental para promover a preservação ambiental e incentivar a sustentabilidade em todo o território alagoano” (Alagoas, 2023).

O Estado de Alagoas, por meio da Lei nº 8.234/2020, alterou a Lei Estadual nº 5.981/1997 cujo fim, conforme ementa, era consolidar, dentre outros objetivos, os critérios de apuração e definir os prazos de entrega das parcelas do produto de arrecadação dos impostos que menciona e das transferências. A alteração realizada modificou o art. 1º, § 12, I ao IV da Lei nº 8.234/2020, passando a inovar com relação aos percentuais de repasse de receita a partir de critérios ambientais. Essa alteração surte seus efeitos práticos através da Portaria nº 2526/2023 da Secretaria Nacional da Fazenda de Alagoas (SEFAZ/AL).

Por meio da legislação em comento, o Estado de Alagoas institui critérios ambientais para o repasse de 3% do produto de arrecadação do ICMS, observando a seguinte regra: Inciso I – percentual destinado aos municípios com áreas de conservação ambiental instituídas em seus territórios; II - percentual destinado aos municípios com programas de coleta seletiva de lixo, em especial através de cooperativas ou associações de catadores de lixo; III - percentual destinado aos municípios com planos de gestão integrada de resíduos sólidos; e IV – percentual destinado aos municípios que possuem Plano Municipal de Saneamento.

Observa-se da norma em comento que dos quatro critérios para o repasse da receita, três deles são realizáveis e positivos no sentido de concretizar medidas ambientais coesas. Os incisos II, III e IV, anteriormente citados, quanto à coleta seletiva de lixo, plano de gestão integrada de resíduos sólidos e plano municipal de saneamento respectivamente, estão sendo gradativamente incorporados pelos municípios alagoanos, concretizando os objetivos ambientais da norma.

Tanto é assim que Alagoas conseguiu, com os esforços colaborativos entre os municípios e o Estado, acabar com todos os lixões a céu aberto (Santana, Rosset, 2018). Assim,

O resultado de todo este empenho coloca Alagoas como o primeiro Estado do Nordeste e fechar todos os lixões. Em âmbito nacional, Alagoas é o terceiro do país a finalizar de vez os vazadouros existentes nos municípios. Para alcançar este marco na história recente de Alagoas, o Governo tratou de priorizar a pauta ambiental desde janeiro de 2015. A partir de então, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos conseguiu

aprovar, junto à Assembleia Legislativa do Estado, a Lei 7749 de 13/10/2015, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e Inclusão Produtiva. (Santana, Rosset, 2018).

Pode-se listar também os atos que estão colocando Alagoas em destaque por ser o primeiro Estado a realizar leilão de concessão para distribuição de água e esgotamento sanitário. O ato beneficiou todos os municípios do Estado, de modo que estes já possuíam, quando do leilão realizado em 2021, um plano municipal de saneamento, que é justamente o requisito constante do inciso IV do § 12 da Lei 8.234/2020 do Estado de Alagoas (SEFAZ ALAGOAS, 2021).

O saneamento é definido por Garcia e Ferreira como “o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e a produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica”. Além de ser um direito assegurado pela CF 88, é delimitado na Lei nº 11.445/2007 como “o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e águas pluviais”.

Desse modo, nota-se a relevância ambiental da adequação dos municípios alagoanos ao saneamento básico, haja vista que, além dos aspectos humanitários relacionados ao bem-estar e à qualidade de vida dos cidadãos, os impactos ambientais são notáveis, desde o esgotamento que impede a contaminação de rios e nascentes até o adequado manejo dos resíduos sólidos.

Quanto ao inciso II, que trata do repasse da receita condicionado à instalação de coleta seletiva nos municípios, observa-se que, quando da publicação da norma em 2020, apenas 13 (treze) municípios participaram da divisão. No entanto, em 2022, dois anos após a instituição do requisito, 30 (trinta) novos municípios já haviam implementado a coleta seletiva de lixo, passando a fazer jus ao recebimento do repasse previsto no inciso II, conforme tabela disponibilizada pela SEMARH/AL, com base nas alíneas a e b, inciso VII do art. 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação (Anexo I).

Tais feitos demonstram a pertinência das políticas ambientais, bem como atestam a concretude das iniciativas fazendárias quando propõem metas realizáveis e permitem uma interlocução entre os agentes para sua concretização.

No entanto, o inciso I, que prevê a destinação de percentual aos municípios que comprovarem a existência de Unidades de Conservação em seus territórios, não

segiu a mesma sorte, tornando-se uma iniciativa sem efetividade. Conforme dados fornecidos pelo Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA e pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, o critério em questão foi o que apresentou menor adesão dos entes, sobretudo por ser discriminatório, conforme se demonstrará.

No primeiro ano de vigência da lei estadual e sua portaria, apenas 2 municípios do total de 102 participaram dessa divisão, sendo o município de Quebrangulo – AL, cidade natal do autor da lei, e Murici, cidade natal do governador que sancionou a lei. Atualmente, apenas 4 municípios conseguiram ser aceitos e passaram a integrar esse grupo no ano de 2024. São eles: Flexeiras, Messias e União dos Palmares, que, devido à proximidade territorial com o município de Murici, participam praticamente da mesma área de preservação ambiental, proporcional à extensão da mesma em seus territórios, e Santana do Ipanema, que trabalhou por 2 anos na legalização de uma área já existente, sendo este último o que deve realmente ser considerado como efetivo acréscimo ocorrido após a vigência da legislação (IMA, 2023).

Nesse viés, antes de prosseguir com a discussão, é mister trazer à lume o conceito de unidades de conservação, as quais são definidas pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, no inciso I do art. 2º, como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Brasil, 2000).

Elas possuem especial relevância na atual conjuntura ambiental brasileira, pois é também por meio delas que se vislumbra diminuir as perdas da biodiversidade diante da degradação do meio ambiente provocada pela sociedade (Vallejo, 2021, p. 1). As unidades de conservação têm como função a salvaguarda da biodiversidade característica de cada região do território nacional, bem como das águas jurisdicionais, numa tentativa de preservação do patrimônio biológico existente (O Eco, 2013).

Observa-se, tendo a respectiva legislação como referência, que o Estado brasileiro tem buscado influenciar a sociedade na tomada de decisões em diversos enfoques, dentre eles o econômico, mas não se restringindo a ele. Conforme explica Martins-Costa (2005, p. 137), tais iniciativas amoldam-se ao conceito de Estados

incitadores, termo cunhado para explicar essa movimentação do ente em busca de incentivar ou influenciar determinada conduta. No entanto, sendo a existência de Unidades de Conservação uma questão atinente à área específica de apenas alguns territórios, no caso de Alagoas apenas dois, e sendo uma questão natural, não é conveniente, diante do princípio da isonomia, estabelecer tais requisitos como condição de repasse da receita.

Ainda que seja possível criar uma Unidade de Conservação dentro de determinado território, tal feito deve ser precedido de estudos técnicos e de consulta pública, além de haver a necessidade de recursos naturais e culturais naquele ambiente que permitam a sua criação.

Nesse caso, a norma deveria ser ajustada em dois pontos. O primeiro seria a necessidade de previsão de uma regra de transição que permita que os municípios se organizem para fazer jus ao repasse, e que o repasse seja baseado na existência de tais iniciativas e não necessariamente na existência das Unidades de Conservação.

O segundo ponto diz respeito àqueles municípios em que não haja recursos naturais aptos para a criação de uma unidade de conservação, como é comum no sertão nordestino, onde a ausência de vegetação nativa foi ocasionada sobretudo pela degradação ambiental, com a derrubada de reservas florestais para a plantação de lavouras de cana-de-açúcar no período colonial (Tavares, 1975, p. 123).

Ou ainda, pela simples estrutura geofísica da região, pois, como se sabe, a caatinga é marcada por terras secas, isto é, com baixa quantidade de água, o que impede o crescimento de florestas e zonas de mata ciliares. De igual modo, nessas regiões em que a vegetação encontra seu ápice, a terra seca é uma das principais características.

Posto isso, o Sertão Alagoano é uma região cujas mazelas do período colonial, sobretudo com o extrativismo vegetal provocado pela coroa portuguesa e o cultivo em seu solo da cana-de-açúcar, enfrenta diversos desafios relacionados à degradação ambiental, conforme mencionado. Além disso, a vegetação predominante na região do sertão alagoano é a caatinga, cujo clima predominante é o semiárido (Freitas, 2024).

Deve-se pontuar, como ressalva, que a discussão não é sobre a necessidade ou não de unidades de conservação na caatinga, sobretudo no Estado de Alagoas, onde recai a nossa análise, dado que tais unidades são de extrema importância para a conservação ambiental e devem ser, sim, incentivadas. A discussão é quanto à

forma como o repasse está sendo condicionado na atual legislação, pois ela claramente irá privilegiar aqueles municípios que já possuem em seu território unidades de conservação, em detrimento daqueles que não possuem.

Diante disso, verifica-se que, da forma como está disposto hoje, o repasse da receita aos municípios com concentração de unidades de conservação em seu território no Estado de Alagoas não tem capacidade de surtir os efeitos esperados, visto que possui critérios discriminatórios. Ao contrário, o ideal seria que a disposição incentivasse uma mudança estrutural nos municípios, capaz de promover o desenvolvimento sustentável, o que também necessita de recursos para tal realização. No entanto, ao reduzir a receita do município que não se beneficia de unidades de conservação em seu território, não lhe confere nenhum incentivo ou estímulo para que se organize em relação a isso com a adoção de iniciativas transicionais.

Nota-se que o critério de repasse, sobretudo o que delimita a distribuição entre os municípios que abriguem em seu território Unidades de Conservação, é não somente discriminatório, como também enviesado a favorecer municípios predeterminados. Isso porque, com a criação de um critério como esse, privilegia-se claramente municípios que já se sabe possuírem as UCs em seus territórios. Além disso, o repasse a apenas um grupo específico de municípios que cumprem com tais requisitos acaba tendo a aparência de uma sanção aos demais, visto que não possuindo em seu território uma unidade de conservação, elemento da natureza, acabaria por ser prejudicado por essa característica.

Nesse sentido, seria adequado ao Estado de Alagoas reformular a atual legislação com vistas a inserir um critério transicional, de modo que privilegie iniciativas voltadas à criação de unidades de conservação, dentre outras ações relacionadas à conservação do meio ambiente. Isso serviria como um critério que não seria excludente e permitiria, no longo prazo, a consolidação concreta das sobreditas unidades de conservação.

2. A atuação do Estado de Alagoas com vistas à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio de regras indutoras de comportamento

2.1. Direito Fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Antes de definir o conceito de Desenvolvimento Sustentável, convém tecer algumas considerações a respeito do Desenvolvimento enquanto direito fundamental e seu consectário lógico, qual seja, o direito ao Desenvolvimento Nacional. O Desenvolvimento Nacional, previsto no art. 3º, II da Constituição Federal brasileira, consiste em um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Assim, pode ser interpretado como um direito coletivo ou de todos, cuja defesa e preservação são responsabilidades do Poder Público e da coletividade (CF/88, art. 225). Este direito está intrinsecamente ligado ao conceito de desenvolvimento sustentável, que busca equilibrar o crescimento econômico com a preservação ambiental e o bem-estar social. Também é considerado um direito humano inalienável na Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em 1986, e ratificado na Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, no art. 10 da Declaração de Viena (Faria, 2009, p. 68).

Fica evidente que o direito ao desenvolvimento é uma meta prioritária tanto no cenário internacional quanto na Constituição Federal do Brasil, incumbindo ao Estado a responsabilidade de assegurar sua concretização. Além disso, é importante destacar que o direito ao desenvolvimento integra a terceira geração de direitos fundamentais, ao lado do direito à paz, ao meio ambiente, à propriedade do patrimônio comum da humanidade e ao direito à comunicação, conforme descrito por Faria (2009, p. 69).

Peixinho e Ferraro (2007, p. 6963), explicam que

O direito ao desenvolvimento nacional é uma norma jurídica constitucional de caráter fundamental, provida de eficácia imediata e impositiva sobre todos os poderes do Estado e, nesta direção, não pode se furtar a agir de acordo com as respectivas esferas de competência, sempre na busca da implementação de ações e medidas de ordem política, jurídica ou irradiadora que almejam a consecução daquele objetivo fundamental.

Apesar da garantia de tal direito, inúmeras mazelas e dificuldades sociais dificultam sua efetivação no mundo real. No entanto, é responsabilidade do Poder Público perseguir esse direito, dedicando esforços para compreender as dinâmicas sociais e alocar recursos e energia para solucionar problemas emergentes. Nesse contexto, é possível afirmar que esse direito se torna aquele concedido a todos os indivíduos e nações que contribuem constantemente para o progresso alcançado pela humanidade (Faria, 2009, p. 69).

Inicialmente, como afirmado por Gurgel de Faria (2009, p. 70), ao buscar uma definição para o desenvolvimento, percebe-se que este não se confunde com crescimento, modernização ou simplesmente aumento da renda. Segundo o autor mencionado, o desenvolvimento não se limita ao âmbito econômico, mas se estende ao campo social em sua totalidade, incluindo não apenas a garantia de segurança e apoio social especial, mas também as liberdades políticas e a transparência. O desenvolvimento deve estar intrinsecamente ligado às transformações nas estruturas sociais (Faria, 2009, p. 72).

O autor continua sua argumentação, desta vez discorrendo sobre a finalidade do desenvolvimento. Ele destaca que o desenvolvimento deve ser orientado por uma finalidade social, embasada no princípio ético da solidariedade entre as gerações e na equidade concretizada por meio de um contrato social. Em um período em que as disparidades entre as nações e dentro delas continuam a crescer, é crucial fazer tudo o que estiver ao alcance para reduzi-las. Isso implica na construção de uma civilização centrada no ser humano, onde os recursos são compartilhados de forma equilibrada, alcançando-se assim um verdadeiro desenvolvimento. É importante também não negligenciar a necessidade de ser ecologicamente correto em nome da solidariedade entre as gerações (Faria, 2009, p. 73).

Segundo Denis Sarak (2010, p. 255), o desenvolvimento deve ser concebido como um agente de mudança nas estruturas sociais, visando melhorias para promover o bem comum. Nessa visão, o autor reconhece que, além da abordagem desenvolvimentista centrada em aspectos econômicos, a dimensão social também desempenha um papel crucial na consolidação do desenvolvimento.

De acordo com a literatura, é reconhecida a função predominante do Estado no desenvolvimento, desempenhando um papel direto ou facilitador para que o setor privado possa contribuir ou participar das transformações nas estruturas socioeconômicas. Isso realça a relevância de estudar a regulamentação das atividades governamentais (Faria, 2009, p. 76).

Do ponto de vista do planejamento, o desenvolvimento é entendido por Faria (2009, p. 79) como um processo de transformação estrutural e socioeconômica, buscando melhorar a qualidade de vida. O planejamento é essencial nesse processo, pois a realização de qualquer objetivo, especialmente um tão desafiador quanto melhorar o bem-estar em economias menos desenvolvidas, exige uma análise cuidadosa dos desafios e estratégias necessárias. Assim, o desenvolvimento está profundamente conectado ao planejamento, sendo este último indispensável para a realização do primeiro.

Na mesma perspectiva, Peixinho e Ferraro (2007, p. 6967) aduzem que o modelo brasileiro de desenvolvimento é instrumentalizado pelo planejamento, de modo que há uma busca pela minimização das diferenças econômicas e sociais em todos os níveis, do local ao nacional, o que deve ser realizado de maneira equilibrada, “no sentido de promover as bases e condições para uma intervenção desenvolvimentista dirigida”.

Na percepção dos autores (2007, p. 6968) o planejamento é

[...] um instrumento constitucional hábil para o desenvolvimento que se configura como dever do Estado. Contudo, a história evidencia a má-utilização desse instrumento, quer seja pelo desconhecimento das reais necessidades sociais e econômicas do país, pela adoção de estratégias falhas ou pelo desvirtuamento dos objetivos planejados, no sentido de não efetivar os objetivos constitucionais e os fins da ordem econômica.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento é visto como uma condição essencial para alcançar o bem-estar social, sendo resultado direto da ação planejada pelo Estado (Bercovice, 2005, p. 51). Portanto, é importante enfatizar o papel do Estado, que deve orientar suas políticas para fomentar o desenvolvimento, atuando em parceria com os cidadãos para melhorar as condições sociais (Sarak, 2010, p. 255).

Finalmente, é pertinente destacar que o desenvolvimento nacional, estabelecido de maneira explícita como um objetivo no artigo 3º da Constituição

Federal, é um tema recorrente em todo o seu conteúdo. Isso se reflete em cada um dos direitos e garantias fundamentais (Caliendo, Muniz, 2014, p. 181). Sob esta ótica, o desenvolvimento transcende o status de mero objetivo, assumindo o papel de necessidade. Isso se deve ao fato de a Constituição enumerar os direitos e garantias fundamentais com a intenção de que recebam atenção prioritária, garantindo assim sua efetivação no mundo real.

A perspectiva de desenvolvimento abordada neste segmento deve ser entendida como um alvo que o Estado deve empenhar-se em alcançar. Este esforço visa assegurar os objetivos constitucionais, como a erradicação da pobreza, equidade na distribuição de renda, aprimoramento dos serviços de saúde, educação, segurança, moradia, entre outros aspectos fundamentais para fomentar o desenvolvimento tanto regional quanto nacional. A realização desses objetivos em um Estado Fiscal como o brasileiro ocorre por meio da arrecadação tributária e do uso eficaz dos recursos provenientes dessa arrecadação. Por isso, é crucial considerar formas de simplificar o sistema tributário e, mais importante, os processos de distribuição dos recursos arrecadados.

A reforma tributária promulgada em 21 de dezembro de 2023, com previsão de iniciar sua transição em primeiro de janeiro de 2026, traz esperança de ajudar a equilibrar o desenvolvimento entre as regiões do país. O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) apontou, em um estudo divulgado em 2018, que juntas, as regiões Norte e Nordeste somam 87,7% do total de municípios com pior desenvolvimento econômico e social do Brasil, segundo o IFDM 2018 (Vilela, 2018). Logo, é urgente que sejam pensadas maneiras diferentes de fomentar o desenvolvimento nessas regiões. Culturalmente, os gestores e líderes políticos, quando investidos em seus cargos, buscam uma maior arrecadação. Portanto, a adoção de uma vinculação financeira com vistas a moldar comportamentos, semelhante ao que ocorre nas normas tributárias extrafiscais, com a destinação de percentuais específicos dos repasses aos municípios que alcançarem as metas de desenvolvimento ou preservação ambiental, sem dúvida, melhorará os índices.

Explicados o conceito de Desenvolvimento e sua importância, sobretudo constitucional, convém adentrar à discussão sobre o desenvolvimento sustentável, cuja importância é categórica e a discussão necessária, sobretudo no viés prático e

propositivo. Nota-se que, atualmente, a questão ambiental ganhou um espaço notável no panorama global. Essa tendência deriva da crescente preocupação internacional com os efeitos da degradação do meio ambiente, que já são perceptíveis no dia a dia. Algumas previsões indicam consequências catastróficas se a degradação continuar no ritmo atual. Existe até uma linha de pensamento que prevê a extinção de várias espécies, incluindo a humana, em algumas centenas de anos, se não houver mudança nesse padrão (Mega, Miyake, 2016, p. 252-254).

Sob esta ótica, várias nações colaboraram na criação de protocolos e acordos visando a reduzir a degradação ambiental de múltiplas maneiras. O direito a um ambiente ecologicamente equilibrado recebeu sua primeira grande regulamentação com a Declaração de Estocolmo em 1972. Essa normativa ganhou reforço na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como RIO 92 (Coêlho, 2011, p. 3-4).

No Brasil, durante a adoção da Agenda 21 na RIO 92, surgiu a proposta de alterar a maneira como as sociedades entendem o desenvolvimento social. Isso incluiu a incorporação de novas tecnologias e processos inovadores no ciclo produtivo para minimizar o impacto ambiental (Aguiar, Teixeira, 2019, p. 369). Anteriormente, a Constituição Federal de 1988 já dava grande importância à proteção ambiental, com um capítulo inteiro dedicado a ela. Essa Carta Magna foi pioneira no Brasil ao tratar a questão ambiental como um direito fundamental.

Assim, conforme estabelecido no artigo 225, caput, da Constituição Federal de 1988, a salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado é apresentada como um dos compromissos do Poder Público, que deve agir em conjunto com a sociedade para assegurar sua defesa e preservação (Brasil, 1988). Os parágrafos e incisos subsequentes detalham as responsabilidades da Administração Pública na proteção e manutenção desse direito, estabelecendo obrigações de ação e restrição para indivíduos e entidades (Brasil, 1988).

Além disso, no artigo 170, inciso VI, da mesma Constituição, enfatiza-se o dever de proteger o meio ambiente como um princípio da ordem econômica, que valoriza o trabalho humano e a livre iniciativa. Este princípio visa garantir uma existência digna para todos, de acordo com os princípios de justiça social, e inclui: "VI

– a defesa do meio ambiente, incluindo o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus respectivos processos de elaboração e fornecimento" (Brasil, 1988).

Reconhecendo o direito legalmente estabelecido a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, é essencial entender o desenvolvimento sustentável como a aplicação prática ou a busca ativa desse direito, que é o foco deste estudo. Partindo do princípio de que os recursos naturais são limitados e não renováveis, o desenvolvimento sustentável se relaciona intimamente com as abordagens adotadas pelas sociedades para conservar esses recursos, garantindo assim sua disponibilidade para as gerações futuras (Estender; Pitta, 2008, p. 22).

Além disso, o desenvolvimento sustentável é reconhecido e protegido no âmbito internacional, evidenciado pela quantidade de acordos políticos supranacionais existentes sobre o tema. Assim, os Estados que são partes desses acordos têm o compromisso de respeitar e zelar pelas normas de direito ambiental (Caliendo; Rammê; Muniz, 2014, p. 474).

Nesse contexto, é importante destacar a Opinião Consultiva nº 23 de novembro de 2017, proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos a pedido da República da Colômbia. Este pronunciamento focou nas obrigações dos Estados em relação à proteção ambiental, particularmente em como isso se relaciona com os direitos à vida e à integridade pessoal, conforme estabelecido pela Convenção Americana de Direitos Humanos, à qual o Brasil aderiu por meio do Decreto nº 678/1992.

Nas suas conclusões, a Corte, no exercício de sua função consultiva, estabeleceu que, para respeitar e assegurar os direitos à vida e à integridade pessoal das pessoas sob sua jurisdição, os Estados devem prevenir danos ambientais significativos, tanto dentro quanto fora de seus territórios. Isso implica regular, supervisionar e fiscalizar atividades que possam causar danos ambientais significativos; realizar avaliações de impacto ambiental em casos de risco; criar planos de contingência com medidas de segurança e procedimentos para reduzir a possibilidade de grandes acidentes ambientais e mitigar quaisquer danos ambientais significativos que possam ocorrer (OEA, 2017, p. 96).

Embora haja um forte enfoque no aspecto ambiental, é importante reconhecer que o desenvolvimento sustentável abrange mais do que isso. Ele se desdobra em várias áreas interconectadas, incluindo o crescimento econômico e o respeito aos direitos humanos, além da preservação ambiental. Segundo Rodrigues Jr. (2014, p. 2), o desenvolvimento sustentável pode ser visto sob quatro dimensões principais: cultural, natural, artificial e laboral.

Na literatura, o desenvolvimento sustentável é visto como um princípio jurídico geral, pois seu escopo de aplicação abrange todos os ramos do direito, formando um sistema único, organizado e lógico (Rodrigues Jr., 2014, p. 2).

Sob essa ótica, fica claro que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado traz consigo a responsabilidade de proteger o ambiente. Isto implica a obrigação dos Estados em criar legislações que previnam a degradação ambiental e assegurem que o desenvolvimento econômico ocorra de forma harmoniosa com o conceito de desenvolvimento sustentável.

Portanto, para assegurar a observância do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabe ao Poder Público implementar políticas públicas ambientais, promover práticas sustentáveis na indústria e entre os cidadãos, bem como adotar uma fiscalização rigorosa e a aplicação efetiva da lei. Contudo, a responsabilidade do Poder Público não elimina a necessidade de cooperação da sociedade na proteção desse direito. Isso inclui desde o uso consciente de recursos no cotidiano das pessoas até a implementação de práticas sustentáveis nas empresas.

Diante disso, é crucial que a proteção realizada pelas autoridades brasileiras, incluindo o Poder Judiciário, vá além da punição de infratores, assegurando efetivamente a observância das leis ambientais. Isso visa atingir o objetivo maior: garantir o desenvolvimento sustentável.

2.2. Normas tributárias indutoras e modulação de comportamentos ambientais;

Convém esclarecer que, ainda que o tema de pesquisa não esteja diretamente relacionado à questão tributária, por ser um assunto do direito financeiro, buscou-se,

por analogia ao direito tributário e sua respectiva literatura, analisar os instrumentos dos quais o Estado pode se valer para moldar comportamentos do ponto de vista ambiental.

As normas tributárias indutoras podem ser instrumentos utilizados pelos governos para incentivar comportamentos que podem contribuir para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável. Esses mecanismos podem incluir impostos sobre emissões de poluentes, subsídios para práticas agrícolas sustentáveis e incentivos fiscais para empresas que adotam tecnologias limpas.

Em diversos países, como a Suécia, a taxação sobre emissões de carbono tem se mostrado eficaz na redução das emissões de gases de efeito estufa, incentivando a adoção de práticas mais ecológicas (OCDE, 2011). No Brasil, conforme já mencionado, por força da Emenda Constitucional nº 132/2023, introduziu-se o dever de o Sistema Tributário Nacional observar o princípio da defesa do meio ambiente, reforçando a importância das normas tributárias indutoras para a promoção da sustentabilidade.

Essas políticas fiscais não apenas incentivam práticas sustentáveis, mas também geram receitas que podem ser reinvestidas em projetos ambientais, criando um ciclo virtuoso de desenvolvimento sustentável.

As normas tributárias, enquanto instrumentos de intervenção econômica, exigem a observância das diretrizes que o Direito Econômico impõe à atuação estatal. A intervenção econômica estatal pode ocorrer de modo direto e indireto. A intervenção direta diz respeito à forma intervencionista do Estado como agente econômico principal. Nesses casos, uma parcela dos meios de produção em determinado setor de domínio econômico é detida pelo Estado, que pode atuar de maneira concorrencial equiparada com as empresas privadas ou em regime monopolístico, conforme explica o autor Luís Eduardo Schoueri (2005, p. 42).

Por outro lado, segundo o autor, na intervenção indireta, o Estado não se comporta como sujeito econômico, não atua ativa e diretamente no processo econômico, exercendo sua influência através de orientação que se manifesta em estímulos ou limitações à atividade das empresas, por meio da legislação regulamentadora ou reguladora. Ambas as formas assumidas pelo Estado têm atuação no domínio econômico, distinguindo-se principalmente em intervenção "no" domínio econômico e intervenção "sobre o" domínio econômico.

Pensando em intervenção estatal, outra classificação se destaca para os fins do objeto deste trabalho: a intervenção por indução e por direção. Na teoria de Schoueri (2005, p. 42), a intervenção por direção é aquela que se apresenta por meio de comandos imperativos e coercitivos, impondo aos agentes que atuam no campo da atividade econômica certos comportamentos que deverão necessariamente ser cumpridos, em sentido estrito. Um exemplo de intervenção por direção é a instrumentalização do controle dos preços, por meio de tabelas e congelamentos.

Michel Fernandes Pablo (2017, p. 64) conceitua a intervenção por direção (ou direta) como as ocasiões em que o fisco tem o animus de impor tributos aos contribuintes com o intuito puramente fiscal, cabendo a cada contribuinte, em momento oportuno, quitar determinado tributo após a realização dos fatos geradores. Este tipo de intervenção carrega consigo uma ameaça de sanção negativa, pois, quando ocorre a realização de um fato gerador pelo contribuinte e ele não paga o tributo, será sancionado por seus atos. Em contrapartida, exige instituição em lei, tornando impossível ao erário se valer de tais tributos para cobrir defeitos da economia ao seu bel-prazer.

Nas normas de intervenção por indução, ao contrário, caracterizam-se por serem normas dispositivas, ou seja, o agente econômico não se vê sem alternativas, mas recebe estímulos e desestímulos para a formação de sua tomada de decisão, e geralmente são levados a decidir pelo caminho proposto pelo legislador. O legislador, por sua vez, deve contar com a possibilidade de o agente econômico adotar comportamento diverso do que o incentiva, sem que isso recaia em ato ilícito. São exemplos da intervenção econômica por indução a majoração da tributação de um produto, que reflete em seu menor consumo, ou o inverso, isenções pontuais que podem induzir os consumidores a privilegiarem certos produtos em detrimento de outros. Em suma, criam-se estímulos e desestímulos para os comportamentos socialmente e economicamente desejáveis (Schoueri, 2005, p. 44).

No preceito de Michel Fernandes Pablo (2017, p. 64):

Nessa modalidade, a intervenção não meramente arrecadatória mais principalmente social, e recuperação de setores da economia ou abolição de outros setores que o mesmo achar que não são frutíferos para a economia brasileira. Vale salientar para dar de exemplo se o estado quer que haja uma menor interferência e degradação ao meio ambiente o mesmo fará através de aumento de ICMS também considerados por muitos doutos como tributo de figura ecológica pelo seu carácter, tal forma influência diretamente nos comportamentos dos contribuintes de tal forma que mudem suas ações por modelagem ao animus do Estado.

A extrafiscalidade é a maneira pela qual a tributação serve como instrumento de regulação do sistema por parte do Estado, concretizada através das normas tributárias indutoras, submetendo-se cumulativamente às normas de ordem econômica e da ordem tributária (Elali; Zaranza, 2018, p. 249). O autor Alexandre Coutinho da Silveira (2018, p. 385) pondera que as funções fiscais (arrecadatórias) e extrafiscais (indutoras) convivem em cada norma tributária, por isso não se anulam, mas coexistem em variados graus de predominância. Afinal, toda norma de imposição fiscal traz em seu bojo, em maior ou menor incidência, uma forma de indução de comportamento, ao passo que toda norma tributária traz, da mesma forma, um conteúdo possivelmente arrecadatório.

A análise do tributo em sua função indutora deve observar diversos critérios constitucionais, máxime os axiomas constitucionalmente definidos, pois a indução por meio da tributação é a ação concretizadora da intervenção do Estado no domínio econômico, perfazendo os fundamentos e princípios da ordem econômica, previstos no artigo 170 e seguintes da Carta Magna (Silveira, 2018, p. 387).

Retomando a teoria de Schoueri (2005, p. 54), há duas modalidades predominantes de intervenção por indução: estímulos e desincentivos do Estado. Na indução por estímulos, o Estado proporciona vantagens adicionais àqueles que se submetem aos atos contemplados pela norma, que possivelmente não seriam obtidas no livre funcionamento do mercado. Na indução por desincentivos, o destinatário da norma arca com custos que não lhe seriam imputados em caso de livre curso do mercado. Pela etimologia do termo, indução é a ação de induzir, persuadir para alcançar um determinado resultado.

Há momentos nos quais o fisco pode influenciar o contribuinte a realizar atos, estimulando ou desestimulando produtos e fatores econômicos de acordo com seu animus. Outra maneira de se utilizar determinadas formas indutivas, objeto deste estudo, é para almejar a garantia dos objetivos estatais, como aumentar a estima de determinado setor para que se possa ter maior desenvolvimento econômico no Brasil. Por exemplo, o estímulo ao consumo de produtos nacionais favorece o patriotismo e o desenvolvimento econômico nacional. Assim, é notório que o contribuinte é um “meio” para o locupletamento positivo, de forma a instrumentalizar a máquina estatal (Pablo, 2017, p. 65).

Como tudo envolve vantagens e desvantagens, é necessário verificar que as isenções fiscais, à luz do princípio da igualdade, não alcançam a todos. Não existe

critério para se obter determinadas isenções, a não ser o genuíno “interesse estatal”. O Estado se vale de determinadas normas para melhorar o comportamento em sociedade, aplicando isenções ou reduzindo tributos em setores que promovem políticas públicas, como, por exemplo, atores econômicos atuantes na saúde e na educação (Pablo, 2017, p. 65).

Consequências diretas desses estímulos incluem o crescimento dos setores que recebem isenções, de tal forma que não há preocupações com outros gastos impostos pelo fisco, enquanto aqueles que não ganham isenções sofrem a força da mão do Estado. A conta é proporcional: os setores que recebem incentivos fiscais aumentam a demanda por empregos em virtude do mercado, favorecendo a redução do desemprego regional. No entanto, é mais comum que os benefícios alcancem setores mais vultosos da economia, deixando de lado algumas empresas de pequeno porte, refletindo o maior paradoxo dos métodos indutivos que implicam em uma alocação desigual de recursos, beneficiando mais a classe alta do que a classe baixa (Pablo, 2017, p. 66).

Nenhuma ciência funciona isoladamente, por isso deve-se atentar à necessidade de se estabelecer uma conexão de saberes. Evidentemente, isso se aplica no campo da investigação jurídica. Nessa perspectiva, a tributação oferece uma gama de possibilidades para a inclusão da variável ambiental, de modo que as normas jurídicas tributárias se tornem um instrumento normativo para indução de comportamentos favoráveis à proteção ambiental, visto tratar-se de um preceito constitucional que impõe ao Estado e à sociedade a responsabilidade de defender e preservar o meio ambiente, assegurando sua sustentabilidade presente e futura, anota o autor Pedro Francisco da Silva (2015, p. 123).

Essa função indutora da tributação incide diretamente na formação da vontade coletiva, funcionando como um instrumento para buscar objetivos concretos do poder público, como é o caso da defesa do meio ambiente (Silva, 2015, p. 123).

Atua ainda sobre estes preceitos a insígnia da unicidade constitucional. Os princípios constitucionais servem de limitadores não somente para as normas tributárias indutoras, mas para todo o sistema tributário nacional, em atendimento ao sistema legal pátrio que prevê a unicidade da norma. Nesse sentido, faz-se necessário destacar a importância de fixar parâmetros para a atuação estatal dentro do sistema constitucional vigente como forma de evitar a mitigação de direitos fundamentais. O ordenamento jurídico previsto no texto constitucional de 1988 não permite que

institutos jurídicos sejam sacrificados em detrimento de outros, uma vez que o ordenamento é uno, portanto, deve ser interpretado buscando a harmonia do sistema, ressalta Antônio Roberto Winter de Carvalho (2011, p. 127).

A ação estatal atinente ao desenvolvimento distancia a figura do Estado pouco competitivo e paternalista, não sendo mais concebível a adoção de políticas estagnadas na pseudo supremacia do interesse público sobre o privado, que não se compromete com as realidades sociais e econômicas vislumbradas no texto constitucional. Sendo assim, a atuação do Estado Democrático deve ser repensada e reconstruída de forma a instituir a norma tributária indutora como norma de conduta, com a finalidade de criar uma política de desenvolvimento econômico sustentável, respeitando o indivíduo em todos os seus aspectos (Carvalho, 2011, p. 135).

As normas indutoras distinguem-se das demais normas por sua função ou finalidade. Embora um tributo seja concebido como um instrumento de intervenção estatal no domínio econômico, ele sempre estará ligado à receita dele decorrente. Portanto, é crucial que o legislador estabeleça claramente o propósito que pretende alcançar. A norma jurídica deve conter critérios objetivos e necessários para que possa ser aplicada de maneira eficiente no mundo jurídico. Em regra, o legislador não precisa necessariamente utilizar um tributo indutor para alcançar seu objetivo final, mas a meta sempre será o desenvolvimento e não apenas o crescimento econômico, ponderam Aline Martins Ferreira e Cristina Melo Gonçalves (2019, p. 3).

Ferreira e Gonçalves (2019, p. 6) explicam que as normas indutoras são intervencionistas e direcionam outras espécies de políticas, atingindo o interesse público e o bem comum. No caso da tributação ambiental, o Estado utiliza-se do aparato fiscal e financeiro para alcançar um fim socialmente desejado, seja pela preservação, manutenção ou recuperação do meio ambiente ecológico.

A compreensão humana sobre a natureza se restringe ao objeto que suporta sua existência. Essa restrita e importante compreensão explica os motivos pelos quais são arraigados na Constituição Federal de 1988 um conjunto de normas de hierarquia superior que reorganizou o relacionamento do ser humano com a natureza, visto que todos os aspectos da vida em sociedade relacionam-se entre si (Ferreira; Gonçalves, 2019, p. 11).

A vinculação do produto da arrecadação está relacionada à utilização de um instrumento de política ambiental em prol do meio ambiente por intermédio do Direito Financeiro, afirma Lise Vieira da Costa Tapiassu (2006, p. 150). No que tange à

afetação de receitas, estando devidamente vinculadas, reflete em maior transparência e acesso da sociedade ao dispêndio público no seu exercício em prol do meio ambiente, pois possibilita o controle das atividades estatais por meio das ações constitucionais, complementa Suelen Bianca de Oliveira Sales (2021, p. 46).

Na obra “Direito Tributário Ambiental”, Schoueri (2005, p. 239) destaca que do Direito Econômico extrai-se a noção de externalidades, enquanto custos e ganhos da atividade privada em virtude de uma falha do mecanismo de mercado, suportados ou fruídos pela coletividade, e não apenas pelo seu gerador. Tendo como correção dessas externalidades, o emprego das normas tributárias indutoras pode ser um instrumento para se alcançarem os objetivos propostos pela Ordem Econômica. Utilizando o instrumento tributário, incluindo o ciclo completo com a repartição de receitas, com efeito indutor, o contribuinte – leia-se toda a sociedade – já não é mais atribuído somente aos danos, e todos passam ao papel de quem “paga a conta”, legitimando e estimulando o consumo de bens de natureza ambiental, bem como o desenvolvimento de políticas ambientais.

2.3. A necessidade das políticas ambientais e a proibição da instituição de critérios discriminatórios

O Estado não pode se afastar dos valores intrínsecos da dignidade da pessoa humana, seja na arrecadação ou na desoneração de recursos públicos. É fundamental para o direito financeiro manter essa construção inarredável, uma vez que o planejamento orçamentário não está autorizado a efetivar excesso de arrecadação nem desonerações injustas, devendo observar a capacidade contributiva e o efetivo benefício trazido à coletividade em decorrência de um incentivo fiscal concedido a um grupo específico (Almeida; Bevilacqua, 2018, p. 31). Por analogia, o Estado está igualmente impedido de promover a distribuição de receitas com base em critérios discriminatórios.

Desse modo, a instituição de políticas ambientais, tais como a prevista para o repasse da receita do ICMS Verde, é uma necessidade contemporânea, sendo instrumentos capazes de promover o desenvolvimento sustentável, haja vista a dificuldade observada no cenário concreto para sua efetivação social de forma voluntária.

Que essa prática é importante, não há dúvidas, e ela segue uma premissa de

viés constitucional. Fazendo uma breve analogia ao que ocorre na seara tributária, por força da Emenda Constitucional nº 132/2023, que, dentre outras mudanças, inseriu no artigo 145, § 3º da Constituição Federal, o dever de o Sistema Tributário Nacional “observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente”.

Contudo, para que essa máxima se efetive, é necessário, antes de tudo, o respeito às premissas constitucionais já pré-estabelecidas, inclusive quanto ao cuidado na elaboração de legislações para que os critérios elencados quanto ao repasse da receita, haja vista a existência na atual conjuntura de critérios discriminatórios, que ferem o princípio da isonomia e o próprio pacto federativo, cláusula pétrea da Constituição Federal.

Realça neste ponto um marco teórico fundamental, qual seja, o conceito substancial de igualdade atinente ao direito financeiro e tributário. Rafael Frattari e Renê Moraes da Costa Braga (2010, p. 4426) evidenciam os aspectos que compõem o conceito de julgamento de igualdade, que pressupõe análise: primeiro, da medida de comparação entre situações ou pessoas; segundo, do elemento indicativo desta medida; e, terceiro, da finalidade desta comparação. Isso remonta ao conceito genérico de igualdade como sendo a relação entre dois ou mais sujeitos em razão de um critério em uma determinada situação, colocando em xeque aspectos intrínsecos e extrínsecos de comparação com o fito de alcançar aquilo que se denomina “igualdade”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 10) é categórico ao apontar a insuficiência da notória afirmação de Aristóteles sobre o princípio da igualdade, resumindo-o como tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. O autor indaga qual tipo de igualdade veda e qual tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e pessoas, e supera a indagação afirmando que a lei nada mais faz senão discriminar situações para submetê-las à regência de tais ou quais regras. Portanto, é imprescindível indagar quais discriminações são juridicamente intoleráveis.

Colocando, enfim, a isonomia e o fator de discriminação em análise, o autor refere-se a dois requisitos de objetiva consideração: a) a lei não pode erigir em critério diferencial um traço específico que singularize de modo absoluto um sujeito a ser colhido pelo regime peculiar; e b) o traço diferencial adotado, imprescindivelmente, terá que residir na pessoa, coisa ou situação a ser discriminada, ou seja, nenhum

elemento que não exista nelas mesmas poderá servir como base para assujeitá-las a regimes diferentes (Mello, 2000, p. 23).

Como efeito disso, o princípio da igualdade visa a duplo objetivo, sendo, de um lado, propiciar a garantia individual, esculpido à rubrica constitucional, contra perseguições e, de outro, tolher favoritismos. Afinal, vejamos, a lei que, de forma expressa, singulariza o destinatário, impondo um gravame incidente sobre um só indivíduo ou atribuindo um benefício a um indivíduo, sem ampliar sujeições e oportunidades aos demais, estaria ferindo o mandamento da igualdade e da isonomia (Mello, 2000, p. 24).

A literatura jurídica especializada tece algumas críticas ao sistema tributário nacional, sobretudo à política fiscal, por seu viés não isonômico, legitimando as desigualdades. Quanto a isso, Silva (2021, p. 2) diz que a “desigualdade em determinados momentos é produzida pelo próprio Estado, no que diz respeito, por exemplo, à política de tributação brasileira, pois, ainda que de forma exaustiva cria leis e normas tributárias, não busca a eficiência necessária (...)”. Para além da instituição de tributos, a destinação da receita de sua arrecadação é um elemento-chave desse processo, que tem se mostrado desigual.

Evidenciando-se a desigualdade da tributação denominada pela literatura de “desequilíbrio arrecadatório” (Silva, 2021, p. 5), sobretudo no cenário dos entes que mais arrecadam, o sistema tributário deve contar com mecanismos que permitam equalizar tais situações, como ocorre com o repasse. Assim,

Devido a divergência da quantidade de impostos por ente público, existe um desequilíbrio arrecadatório. A fim de atenuar referida distorção, o legislador encontrou como solução a instituição da chamada repartição tributária, que de modo sucinto, implica dizer que deverá, de maneira hierárquica, o ente de maior nível transferir parte de suas receitas para o de maior nível, em outras palavras, deverá a União repassar parte de suas receitas para os Estados e o Distrito Federal e União e/ou Estados repassando para os Municípios. (Silva, 2021, p. 5)

É possível observar a organicidade estabelecida pela Constituição Federal, de tal forma que sejam sanados os desequilíbrios, trazendo funcionalidade ao sistema tributário. Nesse viés, o repasse da receita, acompanhado de critérios razoáveis e isonômicos, vedada a discriminação, pode assegurar o desenvolvimento regional pela melhor distribuição de receitas, incentivando os entes beneficiários a investirem em projetos e obras públicas.

O princípio da isonomia é o corolário da justiça social, ao passo que, no viés da tributação e também do repasse da receita obtida, tem como objetivo garantir que

isso seja feito de forma justa e igualitária, sendo vedada sua utilização para favorecer alguns em detrimento de outros (Silva, 2021, p. 6). A isonomia pode ser lida como uma limitação ao poder de tributar, relacionada com a ideia de justiça tributária, conferindo nítida proibição ao tratamento desigual daqueles que estão em situação de equivalência (Paulsen, 2020, p. 308).

Na dicção de Moreso (2014, p. 203), “no plano estritamente fiscal dos tributos, e pela mão da dogmática jurídico-tributária tradicional, a justiça é indevidamente reduzida à isonomia. Esta, agora corretamente, é construída a partir dos preceitos constitucionais da capacidade contributiva e da igualdade tributária”. Como o viés de análise da isonomia no presente estudo está adstrito à questão do repasse da receita, deve-se considerar apenas o caráter da igualdade tributária, numa perspectiva de vedação ao tratamento desigual.

Este é, inclusive, o ponto divergente entre a neutralidade e a não discriminação, ambos preceitos de ordem econômica e tributária. Neutralidade diz respeito à noção de não intervir, ou seja, evitar uma interferência desmotivada no sistema econômico, mas nunca ocorrerá de maneira plena, visto que a tributação é, por si só, uma forma de intervenção. A não discriminação equivale ao tratamento igualitário, sem privilégios desproporcionais, visando proteger a liberdade e a isonomia, concluem André Elali e Evandro Zaranza (2018, p. 258).

No âmbito da extrafiscalidade, a ideia de neutralidade é afastada, pois propõe mudança do sistema, do status quo, com a concessão de incentivos. Não é permitido, entretanto, em uma aplicação pragmática, a discriminação, que acabará tornando incoerente a função estatal com a ordem econômica prevista constitucionalmente. A célula mater desta ideia é a isonomia nas relações entre Estado e mercado, políticas públicas e agentes econômicos (Elali; Zaranza, 2018, p. 258).

Portanto, ao falar em isonomia no repasse da receita, deve-se considerar que o estabelecimento de critérios que causem uma diferenciação injustificada deve ser repudiado na ótica da isonomia enquanto princípio e norma geral de conduta. Isto significa que tanto a medida de comparação quanto o elemento indicativo dessa medida devem guardar relação com a finalidade buscada, cuidando para que alguns elementos estejam explícitos no discurso jurídico, tais como: a medida de comparação utilizada pelo legislador, a adequação do elemento indicativo da medida empregada, a juridicidade da finalidade na discriminação e a aptidão da diferenciação para a consecução dos direitos e garantias fundamentais (Frattari; Braga, 2010, p. 4428).

Ainda que utilizando o conceito genérico de “tratar os desiguais na medida de suas desigualdades”, atender ao critério voltado a uma repartição direcionada a conferir um tratamento isonômico entre os municípios do Estado, em que se objetiva conferir um tratamento desigual dentro das desigualdades apuradas entre os municípios, é substancial para o desenvolvimento do Estado como um todo. Sendo assim, o autor Adriano Carvalho Oliveira (2014, p. 121) indica como critério, por exemplo, a distribuição proporcional à superfície territorial do município, que, pela lógica, detém uma maior população e demanda maiores gastos, já em prática e eficiente.

Ponderando o papel do Estado como promotor do desenvolvimento social através da tributação, estratégias foram balizadas pelo texto constitucional, relacionadas a mecanismos financeiros afetos a esse objetivo, dentre eles a aferição da política pública desenvolvimentista do ICMS Ecológico. Convém realçar que o custo desta política é zerado ao contribuinte, pois não se trata de um novo tributo, apenas da repartição dos recursos financeiros provenientes do ICMS pelos Estados aos seus municípios (Oliveira, 2014, p. 78).

Matheus Linck Bassani (2012, p. 12) deixa bem claro que, não há no Brasil um imposto cuja materialidade seja tipicamente destinada à proteção ambiental, e isso só seria possível com a instituição de um imposto ambiental, de competência privativa e residual da união, conforme o artigo 154, inciso I da Constituição Federal. Diante disso, o ICMS Ecológico foi a forma encontrada pelos Estados para incentivar a proteção ambiental, por meio da repartição da receita proveniente da arrecadação pelos Estados.

Nota-se, no entanto, que o estabelecimento do critério da presença de Unidades de Conservação no território dos municípios para o repasse de receita do ICMS apresenta-se como uma mácula à isonomia, ao passo que privilegia municípios específicos em detrimento de outros, por um critério que é discriminatório. Isso porque, conforme esclarecido, as unidades de conservação estão presentes em poucos municípios do Estado de Alagoas, o que faz, por si só, com que apenas estes municípios se beneficiem.

Uma forma de tornar a norma mais propositiva em seus objetivos seria destinar um percentual aos municípios que possuam planos para a implementação ou destinação de áreas às unidades de conservação, que poderiam ser graduados de acordo com o estágio de avanço. Isso incentivaria os beneficiados a implementar com

agilidade tais planos e perseguir o objetivo da conservação ambiental.

Estado e sociedade partilham o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente, bem como o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incluindo as presentes e as futuras gerações, conforme o caput do artigo 225 da Carta Constitucional. A intervenção humana na natureza ressalta a visão utilitarista dos recursos naturais, utilizando-se dos avanços obtidos nos campos científico e tecnológico que ampliam proporcionalmente os riscos ambientais. Dessa maneira, os pilares da sustentação planetária são afetados, favorecendo o desenvolvimento de uma sociedade de risco, tendência observada especialmente após a Revolução Industrial na segunda metade do século XVIII (Silva, 2015, p. 121).

A reversibilidade desse tipo de situação é coordenada pelo ordenamento jurídico, que dispensa tratamento diferenciado em função do impacto ambiental dos produtos e serviços, permitindo a inclusão de normas indutoras em matéria ambiental, seja estimulando condutas positivas à preservação ambiental, seja desestimulando ações prejudiciais. Essa manobra indispensável do poder público justifica, inclusive, a materialização do desenvolvimento com sustentabilidade, afastando o conceito de desenvolvimento restrito à ideia de crescimento econômico (Silva, 2015, p. 124).

3. A necessidade de adequação da Lei nº 8.234/2020 à Constituição Federal de 1988

3.1. Repensando a destinação dos recursos do ICMS verde do Estado de Alagoas

O sistema tributário brasileiro adota complexidades que refletem uma economia historicamente instável e uma sociedade desigual. O Estado brasileiro deve, portanto, buscar não somente recursos para custeio primário, mas, principalmente, promover o desenvolvimento social e a redistribuição de riquezas por meio da justiça fiscal, sendo observados, sobretudo, o devido equilíbrio e respeito à segurança jurídica nas relações fiscais. Para tanto, há um pacto social firmado entre o cidadão e o Estado, sendo que o primeiro cede uma parcela do seu patrimônio em favor do segundo, que, por sua vez, fornecerá bens e serviços para o desenvolvimento da sociedade dentro dos parâmetros da dignidade. É certo que essa relação será regulamentada por normas, nas quais direitos e obrigações são devidamente estipulados para ambas as partes (Abraham, 2017, p. 116).

A convergência de princípios entre o direito financeiro e a proteção ambiental consagra o estabelecimento de ações integrativas por parte do Estado e da sociedade na defesa e preservação do meio ambiente, sobretudo quanto à segurança jurídica como fator de legitimidade no Estado de Direito. Marilda de Paula Silveira (2013, p. 27) alega ser irrefutável que a confiança que se tem nas instituições e na atuação do Estado são elementos centrais e desafiadores de legitimidade do Estado Democrático de Direito. Logo, a segurança, escorada na confiança que os cidadãos depositam nas instituições estatais, é um dos fatores que legitimam o sistema.

A confiança, tida como um paradigma democrático, deve assegurar que a esfera afetada pela atuação estatal tenha condições de se planejar. Vejamos que, se por um lado, a soberania da vontade popular permite que as normas e as decisões sejam adaptadas ao seu tempo, absorvendo as mudanças inevitáveis, por outro, deve estar esclarecido que as decisões estatais que possam atingir os administrados devem estar ao alcance da sociedade, para que compreendam os riscos a que se expõem nas relações jurídicas que lhes são impostas. Pensando nisso, é pertinente destacar que a individualização das decisões administrativas, com avaliação

obrigatória de um regime de transição, é indispensável para conferir segurança às relações jurídico-administrativas (Silveira, 2013, p. 27).

A segurança jurídica é um princípio que emana do Estado de Direito, mas que se configura como um produto que depende da implementação de outros instrumentos para que lhe seja conferida concretude de incidência. Ressalta, ainda, fatores que desfavorecem a implementação dos pressupostos de garantia da segurança jurídica como sendo: excesso de informação, inflação legislativa, complexidade das normas vigentes, complexidade da ocorrência entre as normas, o paradoxo dos conceitos indeterminados e a ruptura na interpretação das normas pelos Tribunais (Silveira, 2013, p. 30).

Apesar de se apresentar como um princípio implícito da Constituição Federal de 1988, a segurança jurídica encontra escopo em diversos outros fundamentos que residem no perfil constitucional ao assumir a pretensão de proporcionar maior cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade aos seus destinatários (Silveira, 2013, p. 31). Sendo assim, é importante ressaltar o primado da segurança jurídica ao concluir que a previsibilidade dos comportamentos estatais favorece a estabilidade das relações jurídicas, afastando arbitrariedades. A falta de confiabilidade no direito, em razão de suas alterações drásticas, sem possibilidade de adaptação à nova realidade, gera insegurança nos administrados e se torna um freio à atividade econômica (Silveira, 2013, p. 31).

O dever de segurança jurídica é um pilar fundamental do Estado de Direito e da própria noção de Direito, sendo essencial para a manutenção da ordem e da justiça. Este princípio não se limita à proteção de situações jurídicas consolidadas, mas também deve proporcionar soluções adequadas para os novos conflitos que surgem na sociedade. O Direito, enquanto aspira à determinação e à certeza, deve ser permanente e estável, mas também flexível e resiliente. Isso significa que o ordenamento jurídico deve garantir previsibilidade e confiança nas práticas jurídicas, ao mesmo tempo em que se adapta às mudanças e aos desafios contemporâneos, refletindo sua natureza dinâmica e sua capacidade de evolução para atender às necessidades humanas emergentes. Em suma, a segurança jurídica exige um equilíbrio entre a estabilidade das normas e a capacidade de resposta às novas

demandas sociais, assegurando justiça e equidade em um contexto em constante transformação (Dias; Alfaia, 2023, p. 114).

Para preservar sua efetividade, eficiência, autoridade social e eficácia, o discurso jurídico deve se pautar por previsibilidade, mesmo que ele não seja imutável ou conformista. O manejo das normas jurídicas e a compreensão sistemática do ordenamento demandam um grau de estabilidade que permita aos cidadãos antecipar as consequências de suas ações dentro do arcabouço legal. Esta previsibilidade é essencial para que o Direito cumpra seu papel como fator de estabilidade dos conflitos humanos, garantindo que as decisões jurídicas sejam confiáveis e consistentes ao longo do tempo. Sem essa característica, o Direito perde sua autoridade social e a confiança da sociedade, comprometendo sua capacidade de regular as relações humanas de forma justa e eficaz. Portanto, a previsibilidade jurídica é um elemento crucial para a manutenção da ordem e da justiça em um sistema jurídico dinâmico e adaptável (Dias; Alfaia, 2023, p. 116).

Posto isso, denota-se que a previsibilidade da atuação do Estado, onde se insere também o dever de continuidade, é inerente à relação jurídica. Isto porque, se a atuação do Estado se pautar em surpreender os administrados e até mesmo os entes, pouca efetividade haverá nas normas por ele editadas, haja vista que dificilmente elas atenderão à finalidade para a qual foram criadas, justamente pela dificuldade de adequação à norma no caso em que são surpreendidos.

No caso, que é o objeto deste estudo, a alteração advinda da Lei nº 8.234/2020 beneficiou em espécie uma parcela de municípios que cumpriam os requisitos ambientais para o benefício do repasse do ICMS Ecológico, mas sem a oportunidade de readaptação dos municípios que não cumpriam. Além do fator discriminatório, ainda prepondera o baixo estímulo ao desenvolvimento de áreas de preservação ambiental em todos os municípios que compõem o Estado de Alagoas, abrindo brechas à ausência de segurança jurídica e à inefetividade da normativa.

Intrínseco à segurança jurídica, a norma deve ser capaz de gerar confiança e estabilidade na situação jurídica. Karina Oliveira Santos (2024, p. 6) destaca que o tributo é considerado o preço e a garantia da liberdade, que nasce com limitações devido à autolimitação da liberdade, sendo assim, a arrecadação é um objetivo, mas

não o fundamento principal do tributo. Do outro lado da moeda, este de predominante interesse do Direito Financeiro, ecoa o repasse de receitas públicas, tão subordinado aos princípios no Estado de Direito quanto o Direito Tributário.

O princípio da legalidade, por exemplo, estabelece condições e limites para a atuação estatal, obstando a arbitrariedade e estipulando a formalização do tributo por meio de lei, capaz de criá-los, dirimi-los ou modificá-los, conforme os parâmetros dos princípios constitucionais, proporcionando transparência e segurança jurídica no exercício do poder estatal (Santos, 2024, p. 7). Neste cenário, convém incluir a discricionariedade para delinear a repartição de receitas públicas entre os entes federativos, garantindo que sejam minuciosamente aplicadas, sem ressalvas, sobrelevando o interesse público.

A discricionariedade excedeu a vinculação da Lei nº 8.234/2020 aos princípios constitucionais, atenuando especialmente os princípios correlatos da igualdade e da isonomia. O §12, inciso I, acrescido ao artigo 1º da lei em comento, estipulou critérios abruptamente singulares para viabilizar o repasse de receitas aos municípios alagoanos, tornando-o quase inalcançável para a maioria desses entes.

Devem ser reconsiderados outros requisitos que estimulem os municípios a criarem unidades de conservação em seu território e, desta forma, tornar realmente expressivo o objetivo da lei em comento, que é a preservação ambiental em favor do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não só para esta, mas para as futuras gerações.

3.2 A necessária instituição de uma regra de transição para a legalidade do critério ecológico trazido com a Lei n. 8.234/2020 quanto ao repasse da receita de ICMS

Denota-se que a Lei nº 8.234/2020 do Estado de Alagoas é um ato jurídico que modifica uma situação fática, isto é, antes havia uma regra específica para o repasse da receita, a qual foi modificada com a inserção de um novo critério. Com isso, modifica, no plano normativo, o regime administrativo de repasse do proveito de 1% obtido com o ICMS aos municípios, na hipótese do inciso I do § 12º do art. 1º, para os municípios que tivessem em seu território unidades de conservação.

Como visto, o critério em questão foge à legalidade por ser discriminatório. Isto é, ele exclui do repasse grande parte dos municípios que hoje não possuem essa modalidade de reserva em seu território.

Visto que já foi verificada a ilegalidade do ato discriminatório, buscar-se-á apresentar uma forma de tornar esse critério, que é pertinente do ponto de vista ambiental, instrumental e adequado ao regime constitucional em vigor. Assim, observa-se que a norma poderia apresentar um regime de transição para que os municípios pudessem se adequar ao disposto na norma, ou seja, que eles pudessem iniciar ações voltadas à instituição de unidades de conservação em seu território, e essas iniciativas, se concretas, poderiam ser consideradas para o repasse da receita do ICMS verde. Além disso, poderia, desde já, privilegiar aqueles municípios que já possuam alguma iniciativa voltada a essa instituição.

Quanto ao regime de transição, a literatura explica que é comum, sobretudo no âmbito administrativo, a modificação de atos administrativos sem que se busque o estabelecimento de um regime de transição. Isso, no entanto, possui estreita relação à antiga dinâmica instaurada no direito, constituída “sob os auspícios da supremacia do interesse público, da teoria civilista, da amplitude conferida à discricionariedade e à nulidade absoluta atrelada ao controle de constitucionalidade. Esses fatores, no entanto, foram se modificando ao longo do tempo” (Silveira, 2013, p. 160).

A autora explica que:

A teoria civilista flexibilizou as regras de extinção dos atos e negócios jurídicos com fundamento na boa-fé objetiva e na proteção da confiança. O controle de constitucionalidade passou a admitir a modulação de efeitos dando efetividade aos atos nulos. O conceito de interesse público e a extensão da discricionariedade foram alocados em perspectiva compatível com os fundamentos do Estado democrático de Direito. É preciso que a relação jurídico administrativa também se torne compatível com esses pressupostos. (Silveira, ano, p. 162).

No entanto, a autora observa que a dinâmica aplicável ao ato administrativo não se adaptou aos postulados do Estado democrático, deixando de observar a evolução das premissas que lhe fundamentaram. Enquanto a literatura civilista e do controle de constitucionalidade reestruturaram suas premissas para permitir uma flexibilização da modificação dos atos e normas, “o regime jurídico administrativo

permanece no século XIX, ainda vinculado ao padrão de efeitos *ex nunc* e *ex tunc*” (Silveira, 2013, p.162).

Nesse viés, é pertinente que a autoridade pública, seja legislativa ou executiva, ao elaborar seus atos, analise o caso concreto de modo a aferir os efeitos práticos da decisão ou do comando normativo por eles emanados. Silveira, desse modo, diz que se deve abandonar

[...] o sistema que admite apenas o modelo *ex tunc*, *ex nunc*, para vincular-se a paradigma em que o princípio da segurança jurídica exige a avaliação motivada da necessidade de um regime de transição. Para viabilizar a concretização dessa proposta, defende-se a utilização de um instrumento jurídico disponível e com importante aplicação em outros ramos do direito: a modulação de efeitos. Não apenas a forma de raciocínio jurídico, mas também o instrumento proposto vão permitir sejam considerados os múltiplos aspectos que podem estar presentes em cada caso, flexibilizando a imposição das respectivas consequências ou sanções. (2013, p. 162).

A modulação de efeitos, nessa perspectiva, se apresenta como um instrumento apto a conferir segurança jurídica aos impactados por determinada norma ou ato administrativo. Com ela, pode-se tanto buscar formas de se adequar ao quanto disposto de forma inovadora, como também envidar esforços para mitigar os danos que ocorreriam caso a vigência fosse imediata.

Até mesmo o direito tributário, nas limitações gerais ao poder de tributar instituídas pelo art. 150 da Constituição Federal, acaba subsumindo-se a regras temporais de respeito ao exercício financeiro ou ao princípio da anterioridade nonagesimal, dependendo da hipótese de alteração, de modo a não pegar de surpresa o contribuinte. Assim, assegura-se um cenário estável de segurança jurídica.

No âmbito decisional, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Lei nº 12.376/2010, após alteração realizada em 2018, passou a prever, dentre outras regras voltadas à segurança jurídica e à estabilidade de decisões administrativas, controladoras e judiciais, um interessante regime de transição. No art. 23 da referida lei, há a seguinte previsão:

Art. 23. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de forma proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (BRASIL, 2010).

A literatura jurídica especializada, ao versar sobre o tema, explica que se trata de uma norma de direito intertemporal, apta a estabelecer uma espécie de direito de passagem entre o conteúdo de um ato e outro, permitindo, desse modo, a respectiva adequação dos impactados pela decisão (De Souza, 2018, p. 130). Esclareça-se, no entanto, que, ainda que o ato normativo em questão não seja uma “decisão administrativa, controladora ou judicial”, busca-se referenciá-lo em caráter de mera analogia, para demonstrar a relevância desse tipo de regra no âmbito jurídico, considerando o princípio da segurança jurídica (Tagliari, 2023, p. 124).

Entrementes, Dias e Alfaia (2023, p. 114) explicam, ainda sobre o art. 23 da LINDB e as alterações por ele promovidas no cenário jurídico, que

[...] o novel artigo 23 do Decreto-lei n. 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduzido pela Lei Federal n. 13.655/2017, conferiu autoridade normativa ao dever de segurança jurídica nessa concepção, concretizando os elementos de previsibilidade e de flexibilidade mediante o dever de resguardo a situações jurídicas consolidadas e de estabelecimento de regimes de transição.

Para os autores, o dever de segurança jurídica não impede a inovação, apenas a conforma com as regras jurídicas (Dias e Alfaia, 2023, p. 114). Ou seja, não se tem a intenção de impedir atos novos, mas, de fato, ao buscar uma adequação do ponto de vista da segurança jurídica, o que se pretende é justamente adequá-los à legalidade.

Para que os critérios ecológicos estabelecidos pela Lei nº 8.234/2020 sejam justos e eficazes, é fundamental instituir uma regra de transição que permita aos municípios se adaptarem gradualmente às novas exigências. Isso é essencial para garantir a equidade e a eficácia das medidas de caráter ambiental, permitindo que todos os municípios tenham tempo e recursos para se ajustar às novas regras.

Além disso, a implementação de uma regra de transição deve ser acompanhada de medidas de apoio técnico e financeiro aos municípios, ajudando-os a desenvolver e implementar planos de conservação e sustentabilidade. A cooperação entre os diferentes níveis de governo é crucial para o sucesso dessas políticas, garantindo que todos os municípios possam contribuir para a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.

A importância de estabelecer uma regra de transição para normas que alteram o regime de repasse de receita obtida com o produto do ICMS verde com critérios ambientais é fundamental para assegurar a segurança jurídica e a estabilidade financeira dos municípios. Ela garante que os municípios possam se preparar adequadamente para cumprir os novos critérios ambientais sem sofrer perdas significativas de receita. Essa abordagem permite que os municípios realizem os ajustes necessários em suas políticas e práticas ambientais para se adequarem aos novos requisitos, promovendo uma implementação mais suave e eficaz das mudanças legislativas. Além disso, tal transição favorece um equilíbrio entre a necessidade de proteção ambiental e a sustentabilidade econômica dos municípios.

De modo a colaborar, em nossa visão, com a modificação da legislação no cenário concreto, propõe-se sua reestruturação contendo uma regra de transição e a consideração, em seu cerne, das iniciativas voltadas à instituição de Unidades de Conservação, portanto:

Redação Atual	Redação proposta
<p>(...) § 12. Os recursos de ICMS Verde a que se refere o inciso VI serão divididos e calculados percentualmente da seguinte forma:</p> <p>I – 1% (um por cento) a ser distribuído entre os municípios que possuam unidades de conservação, consideradas aquelas porções do território estadual, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, sem uso econômico, legalmente instituídas e reconhecidas pelo Poder Público, no âmbito federal, estadual e</p>	<p>(...) § 12. Os recursos de ICMS Verde a que se refere o inciso VI serão divididos e calculados percentualmente da seguinte forma:</p> <p>I – 1% (um por cento) a ser distribuído entre os municípios que possuam ou proponham alguma iniciativa voltada à instituição de unidades de conservação, consideradas aquelas porções do território estadual, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, sem uso econômico, legalmente instituídas e reconhecidas pelo Poder Público, no âmbito federal, estadual e municipal,</p>

<p>municipal, conforme definições dispostas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e no Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC, devendo a divisão de recursos ser calculada com base no tamanho territorial das áreas de preservação;</p>	<p>conforme definições dispostas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e no Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC, devendo a divisão de recursos ser calculada de forma isonômica entre os municípios, sem distinção de espaço territorial. Após 05 anos da vigência desta regra, o Governo do Estado de Alagoas deverá realizar avaliação de resultado² para aferir os impactos da norma.</p>
--	---

Conforme antecipado no tópico 1.3 deste estudo, a norma, até o momento, não surtiu os efeitos esperados, visto que apenas 4 (quatro) dos 102 (cento e dois) municípios existentes no Estado de Alagoas, após 4 (quatro) anos de vigência da norma, conseguiram se enquadrar no critério de repasse de modo a serem beneficiados com o repasse de 1% do produto do ICMS Verde. Destaca-se, no entanto, que 2 (dois) municípios já atendiam, quando da publicação da norma, aos critérios, quais sejam, os municípios de Quebrangulo e Murici.

Isso demonstra, de modo claro, que a norma, da forma como está, não é apta a surtir os efeitos esperados. Assim, com as modificações propostas, acredita-se que poderá, no caso concreto, beneficiar uma quantidade maior de municípios, além de incentivá-los a instituir em seus territórios Unidades de Conservação.

² Adicionalmente foi inserido na norma uma regra para a avaliação de resultados (AR), a fim de que, após o período de 05 anos da vigência da norma, seja realizada análise de impacto normativo. Essa proposta visa contribuir com a verificação dos impactos que a regra produziu no caso concreto, podendo ser alterada para melhorar os resultados, ou mantida se os resultados forem positivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo é inaugurado com uma análise sobre o repasse de receitas sob a estreita observação dos preceitos constitucionalmente instituídos, com a distinção dos conceitos de receitas e orçamentos públicos a partir do Direito Financeiro. Não raras vezes, tais focos do Direito Financeiro são confundidos com matérias que são predominantemente do Direito Tributário que, apesar de serem complementares, não se misturam. O repasse de receitas públicas emerge do sistema federalista cooperativo, cujas três esferas de entes federativos - União, Estados/Distrito Federal e Municípios - comunicam-se a favor do interesse público, especialmente no tocante ao desenvolvimento.

Como bem apontado, já está mais do que superado o entendimento de que o termo desenvolvimento se restringe apenas aos aspectos de crescimento econômico, agora acrescidos de preocupações deveras mais sociais, focadas no desenvolvimento pleno do ser humano na sociedade em que se insere. São fatores de desenvolvimento tanto quanto o crescimento econômico: qualidade de vida, fatores sociais positivos, preservação ambiental e, principalmente, a dignidade da pessoa humana, que ocupa o topo do texto constitucional e pressupõe que o desenvolvimento humano pleno é o alicerce da ordem democrática.

Nessa esteira, a instituição de políticas ambientais pelo Estado é crucial para a preservação do meio ambiente, pois essas políticas estabelecem diretrizes e normas que regulam o uso dos recursos naturais, garantindo sua conservação e sustentabilidade. Através de instrumentos como leis ambientais, regulamentações e programas de proteção, o Estado pode promover a conservação de ecossistemas, a recuperação de áreas degradadas e a proteção da biodiversidade. Essas políticas também ajudam a mitigar os efeitos das mudanças climáticas, preservando recursos essenciais como água, ar e solo, que são vitais para a saúde e o bem-estar das populações.

Além disso, as políticas ambientais incentivam práticas sustentáveis que beneficiam tanto o meio ambiente quanto a economia. Programas de incentivo ao uso de energias renováveis, reciclagem e manejo sustentável de florestas, por exemplo, podem gerar empregos verdes e promover o desenvolvimento econômico de forma sustentável. Ao instituir políticas ambientais robustas, o Estado não apenas protege o patrimônio natural, mas também promove a educação ambiental e a conscientização

pública, fomentando uma cultura de sustentabilidade e responsabilidade ambiental entre os cidadãos e as empresas. Dessa forma, as políticas ambientais são essenciais para assegurar um futuro equilibrado e sustentável para as próximas gerações.

Com base nisso, analisou-se a Lei nº 8.234/2020, que ao alterar a Lei nº 5.981/1997 para destinar 1% do produto de arrecadação do ICMS aos municípios que possuem Unidades de Conservação em seus territórios, estabelece uma medida discriminatória que exclui municípios que, embora não possuam tais unidades, desenvolvem esforços significativos para a criação e manutenção de áreas protegidas. Esta discriminação vai de encontro aos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988, que visam garantir a igualdade e a justiça social em todo o território nacional.

A norma em questão favorece exclusivamente os municípios que já possuem Unidades de Conservação, criando uma situação de desigualdade entre os municípios brasileiros. Tal abordagem desconsidera os esforços de prefeituras que investem em políticas ambientais, mas que ainda não conseguiram estabelecer formalmente tais unidades. Esse cenário cria um desincentivo para que novos municípios se engajem em práticas de conservação ambiental, perpetuando uma distribuição desigual de recursos e oportunidades.

À luz da Constituição Federal de 1988, a previsão do art. 1º, § 12, inciso I da Lei nº 5.981/1997 viola o princípio da igualdade (art. 5º, caput) e o princípio do desenvolvimento sustentável, insculpido no art. 225, que estabelece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A CF 88 promove a equidade na distribuição dos recursos públicos e incentiva políticas ambientais inclusivas, que devem beneficiar todos os cidadãos, independentemente do município em que residem.

Para corrigir esta distorção, é necessário revisar a legislação atual, estabelecendo uma regra de transição que contemple não apenas os municípios que já possuem Unidades de Conservação, mas também aqueles que desenvolvem iniciativas concretas para a criação e manutenção dessas áreas. Uma proposta justa e alinhada aos princípios constitucionais incluiria os aspectos descritos a seguir:

Ampliar os critérios para a destinação do 1% do produto de arrecadação do ICMS, incluindo municípios que possuem planos, projetos ou iniciativas em andamento para a criação de Unidades de Conservação. Esta medida reconhece e incentiva os esforços proativos na preservação ambiental.

Implementar uma regra de transição que, por um período determinado de dois anos, beneficie tanto os municípios que já possuem Unidades de Conservação quanto aqueles que comprovadamente estão desenvolvendo ações para a sua implementação. Essa abordagem promove uma distribuição mais equitativa e incentiva a adesão a políticas ambientais.

Estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação das iniciativas municipais voltadas à criação de Unidades de Conservação. A partir de critérios objetivos e transparentes, será possível garantir que os recursos do ICMS sejam direcionados de forma eficaz e justa.

Além da distribuição de recursos, criar incentivos adicionais, como apoio técnico e financeiro para a elaboração de projetos de Unidades de Conservação, garantindo que todos os municípios tenham condições de desenvolver políticas ambientais robustas.

A revisão da Lei nº 5.981/1997, alinhando-a à legalidade, é essencial para garantir uma distribuição equitativa dos recursos do ICMS destinados à conservação ambiental. A inclusão de municípios com iniciativas voltadas à criação de Unidades de Conservação promove a justiça social, incentiva práticas sustentáveis e fortalece a proteção ambiental em todo o Brasil. Ao adotar uma abordagem inclusiva e progressista, estaremos não apenas corrigindo uma discriminação existente, mas promovendo um futuro mais sustentável para as próximas gerações.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PÚBLICA. **Caso Braskem em Maceió ilustra descaso das empresas com população**. 2023. Disponível em: <https://apublica.org/2023/12/caso-braskem-em-maceio-ilustra-descaso-das-empresas-com-populacao/>. Acesso em 07 jul. 2024.

AGUIAR, Ernane Orsi de; TEIXEIRA, Cassia Regina Bianchini. **Estudo da sustentabilidade e responsabilidade social no setor de concessão de rodovias brasileiras**. II SITEFA, 2019, p. 366-376. Disponível em: <<https://sitefa.fatecsertaozinho.edu.br/index.php/sitefa/article/view/72/64>>. Acesso em: 11 março 2024.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/74616/curso_direito_financeiro_abraham_4.ed.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2023.

ALAGOAS. Lei nº 8.234, de 10 de janeiro de 2020. Altera a Lei Estadual nº 5.981, de 19 de dezembro de 1997, define os prazos de entrega das parcelas do produto de arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, 10 jan. 2020. Disponível em: <https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1779/lei_no_8.234_de_10_de_janeiro_de_2020_1.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

_____. **Prazo para cadastro no ICMS Verde de Alagoas acaba na segunda-feira (29)**. 2023. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/prazo-para-cadastro-no-icms-verde-de-alagoas-acaba-na-segunda-feira-29>. Acesso em 04 jul. 2024.

ANDRADE, Luana de Oliveira. **A repartição das receitas tributárias**. Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_12010/luanaandrade.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BARRETO, Simone Rodrigues Costa. **Tributação Extrafiscal**. Tomo de Direito Tributário, Edição 1, maio de 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/305/edicao-1/tributacao-extrafiscal>. Acesso em: 21 março 2024.

BAMBIRRA, Tamara Brant; BRASIL, Deilton Ribeiro. **Direito fundamental ao meio ambiente e o processo estrutural como meio adequado para sua tutela**. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo, v. 7, n. 1, 2021, p. 01-19. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/7567>>. Acesso em: 18 março 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição – Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5243132/mod_resource/content/1/INTERPRETA%C3%87%C3%83O%20E%20APLICA%C3%87%C3%83O%20DA%20CONSITUI%C3%87%C3%83O%20-%20LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.

BASSANI, Matheus Linck. **O ICMS-Ecológico**: Critérios Legais. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS, [S. l.], v. 7, n. 1, 2012. DOI: 10.22456/2317-8558.34507. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/34507>>. Acesso em: 6 jul. 2024.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar; STOBE, Luciane Aparecida Filipini. **DEMOCRACIA E ORÇAMENTO SOLIDÁRIO**. Novos Estudos Jurídicos, Itajaí (SC), v. 18, n. 3, p. 435–453, 2013. DOI: 10.14210/nej.v18n3.p435-453. Disponível em: <<https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/5132>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7ª tiragem. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 1998. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/37541548/introducao-ao-direito-financeiro-jose-souto-maior-borges-1>>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 março 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. **Transferências Voluntárias**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/convenios-e-transferencias>>. Acesso em: 24 março 2024.

CALIENDO, Paulo; MUNIZ, Veyzon. Política fiscal e desenvolvimento tecnológico-empresarial: uma análise crítica sobre inovação e tributação. Ano 4. Vol. 8. Maio-Ago/ 2014. Revista de Direito Brasileira. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2889/2691>>. Acesso em: 18 março 2024.

CALIENDO, Paulo; RAMMÊ, Rogério; MUNIZ, Veyzon. **Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental:RDA, vol. 76, 2014, p. 471-490. Disponível em: <<https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11540>>. Acesso em: 18 março 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional.** Revista de estudos politécnicos, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca et al. XI Prêmio SOF de monografias, 1º lugar: **Mecanismo de indução de políticas para a educação básica:** análise das experiências dos estados brasileiros com a cota parte do ICMS. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6923>>. Acesso em: 2 jul. 2024.

CASTILHO, Ana Flavia de Andrade Nogueira. **Tributos como instrumentos para um desenvolvimento sustentável.** Revista de artigos do 1º Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito, v. 1, n. 1, p. 1163-1168, 2016.

COÊLHO, Ana Patrícia Moreira. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.** Revista do XI Curso de Formação em Teoria Geral do Direito Público, v. 1, n. 1, 2011, p. 1-17. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/viewFile/639/436>>. Acesso em: 18 março 2024.

CONTI, José Mauricio. **Leis orçamentárias e o planejamento da ação governamental.** Orçamento público no Brasil / José Mauricio Conti, Donato Volkers Moutinho, Leandro Maciel do Nascimento (orgs.). - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2023. Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2024/02/Livro-Orçamento-Conti-Moutinho-Nascimento-versao-em-pdf-1.pdf>>. Acesso em: 1 jul. 2024.

COSTA, Regina Helena. **Tributação ambiental.** *IN: Direito ambiental em evolução.* 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 303-314.

DA COSTA, Fernando José Pereira; RODRIGUES, Manoel Gonçalves. **Governança, Meio Ambiente e Transição de Paradigmas.** Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/258_Artigo%20Revisado%20para%20VII%20SEGet%20_2010_.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024;

DA SILVA, Daniely Andressa. **Tributos verdes: proteção ambiental ou uma nova roupagem para antigas finalidades?.** Revista Instituto de Derecho Brasileiro, v. 1, n. 8, p. 4993-5023, 2012.

DA SILVA, Francisco De Assis Paulo. **Orçamento público no direito brasileiro.** Trabalho de Conclusão de Curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Anhanguera de Marabá, Estado do Pará, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito. Marabá, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.pgsscogna.com.br/bitstream/123456789/67258/1/FRANCISCO%20DE%20ASSIS%20PAULO%20DA%20SILVA.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2024.

DANTAS, Fabrício. **Direito Constitucional Financeiro:** da previsão abstrata ao protagonismo normativo. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 89, jul./set. 2023. Disponível em:

<<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/4409950/Fabr%C3%ADcio+Dantas.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2024.

DE AMORIM, Jorge Eduardo Braz. **A extensão do manto da cláusula pétrea do pacto federativo**: um estudo sobre o federalismo fiscal e reforma tributária. Cadernos de Direito Actual, n. 15, p. 589-599, 2021.

DE ANDRADE, Antônio Augusto Alves. **DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS**: os repasses constitucionais obrigatórios na proteção das autonomias no federalismo fiscal brasileiro. Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2024. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/35790110/Da_reparticao_da_receita_tributari_a.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2024.

DE CARVALHO, Antônio Roberto Winter. **Normas Tributárias Indutoras no Federalismo Fiscal**. 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_CarvalhoARW_1.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2024.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. edição, 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod_resource/content/2/MELLO_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. edição, 8ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5367569/mod_resource/content/2/MELLO_Princ%C3%ADpio%20da%20Igualdade.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.

DE SOUZA, Luiz Sergio Fernandes. **As recentes alterações da LINDB e suas implicações**. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 14, n. 2, 2018.

DIAS, Eduardo Rocha; ALFAIA, Fábio Lopes. **SEGURANÇA JURÍDICA, PREVISIBILIDADE E FLEXIBILIDADE: UMA LEITURA DO ARTIGO 23 DA LINDB**. REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFMG, n. 83, p. 113-140, 2023.

ELALI, André; ZARANZA, Evandro. **Incentivos fiscais e direito e economia: alternativa de controle e eficiência**. Direito e finanças públicas nos 30 anos da constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro / organização Leonardo Buissa, Simon Riemann, Rafael Lara Martins; coordenação Rafael Lara Martins, Saulo Pinto Coelho. - 1. ed. - Florianópolis [SC]: Tirant Blanch, 2018. Disponível em: <https://www.tirant.com/docs/volume_8.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2024.

ESTENDER, Antonio Carlos; PITTA, Tercia de Tasso Moreira. **O conceito de desenvolvimento sustentável**. Revista Terceiro Setor, v. 2, n. 1, 2008, p. 22-28. Disponível em: <<http://revistas.ung.br/index.php/3setor/article/viewFile/399/484>>. Acesso em: 14 março 2024.

FARIA, Ana Luiza Souza. **O Iptu e a tributação indutora como instrumento para o desenvolvimento sustentável**. Dissertação (Mestrado)—Universidade do Estado do Amazonas, programa de pós-graduação em Direito Ambiental, 2012. Disponível em: <<http://www.pos.uea.edu.br/data/area/titulado/download/58-1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2024.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. **A extrafiscalidade como forma de concretização do princípio da redução das desigualdades regionais**. 2009. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4181>>. Acesso em: 07 jul. 2024;

FERREIRA, Mateus de Paula; GARCIA, Mariana Silva Duarte. **Saneamento básico: meio ambiente e dignidade humana**. *Dignidade Re-Vista*, v. 2, n. 3, p. 12, 2017.

FERREIRA, Aline Martins; GONÇALVES, Cristina Melo. **NORMAS TRIBUTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**. *Hegemonia*, n. 27, p. 25-25, 2019. Disponível em: <<https://revistahegemonia.emnuvens.com.br/hegemonia/article/view/289>>. Acesso em: 03 jul. 2024.

FRANCO, Génesis; LOYO, Paola; SÁNCHEZ, Arianny. **La implementación del tributo verde, como elemento que contribuye al fomento de la cultura verde**. *Revista de Investigación en Ciencias de la Administración ENFOQUES*, v. 4, n. 13, p. 39-47, 2020.

FRATTARI, Rafhael; BRAGA, Renê Morais da Costa. **O Princípio da Isonomia Tributária e sua Aplicabilidade no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. *Encontro Nacional Do Conpedi*, v. 19, 2010. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4051.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2024.

FREITAS, Eduardo de. **Aspectos naturais do Estado de Alagoas**. *Brasil Escola*. Disponível em: <<https://brasilestola.uol.com.br/brasil/aspectos-naturais-estado-alagoas.htm>>. Acesso em: 21 de abril de 2024.

GODOI, Marciano Seabra de. **Finanças públicas brasileiras: diagnóstico e combate dos principais entraves à igualdade social e ao desenvolvimento econômico**. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, [S. l.], v. 5, n. 5, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfptd/article/view/25565>>. Acesso em: 1 jul. 2024.

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE ALAGOAS. IMA. Parecer técnico GERUC-SGEO-IMA-Nº 001/2023. Solicita informações para cálculo do Índice de Participação dos Municípios – IPM. Maceió, Alagoas. 26/05/2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Sistema constitucional tributário: uma aproximação ideológica**. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, abr. 1999. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/30173?mode=full>>. Acesso em: 1 jul. 2024.

MANSANO, Josyane; DE FÁTIMA RIBEIRO, Maria. **Tributo ambiental com enfoque para o desenvolvimento econômico sustentável**. A Economia em Revista-AERE, v. 18, n. 1, p. 113-122, 2010.

MARTINS-COSTA, Judith. Almiro do Couto e Silva. **A resignificação do princípio da segurança jurídica na relação entre Estado e cidadão**. IN: ÁVILA, Humberto (org.). Fundamentos do Estado de Direito: estudos em homenagem a Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEGA, Orestes Jayme; MIYAKE, Edson. **O fim está próximo**: arqueologia da sexta grande extinção - investigando as possibilidades de extinção humana. TESSITURAS: Revista de Antropologia e Arqueologia, v. 4, n. 1, 2016, p. 235-258. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/tessituras/article/view/7153>>. Acesso em: 21 março 2024.

MEIRELLES, Matheus Abdon. **O novo modelo fiscal brasileiro**: uma análise sob a ótica da constituição financeira e seus princípios. 2024. 110f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/58388>>. Acesso em: 01 jul. 2024.

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE P. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 421-461. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/244453/mod_resource/content/1/Arvate_Biderman_cap_22.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

MOTA, Marina Giacomelli. **O pacto federativo na constituição federal de 1988**: análise da competência tributária e da repartição das receitas tributárias. 2015. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://dspace.mackenzie.br/items/c4b7da0a-9847-4240-b9a7-6d429d2cdabe>>. Acesso em: 1 jul. 2024.

NABAIS, José Casalta. **Tributos com fins ambientais**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, v. 16, n. 80, p. 253-283, 2008.

OLIVEIRA, Adriano Carvalho. **ICMS ecológico e desenvolvimento**: análise dos estados de Rondônia, Tocantins, Ceará e Pará. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional) - Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.cesupa.br:8080/jspui/handle/prefix/449>>. Acesso em: 2 jul. 2024.

O ECO. **O que são Unidades de Conservação**. Dicionário Ambiental. ((o))eco, Rio de Janeiro, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27099-o-que-sao-unidades-de-conservacao/>>. Acesso em: 22 abril 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Opinião Consultiva nº 23, de 15 de novembro de 2017. 2017. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao->

tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpiniaoConsultiva23versofinal.pdf>. Acesso em: 08 março 2024.

ORTEGA, Fabiana. **Brasil tem o pior retorno de impostos à sociedade, segundo estudo**. *InvestNews*. Disponível em: <<https://investnews.com.br/economia/brasil-tem-o-pior-retorno-de-impostos-a-sociedade-segundo-estudo-veja-ranking/>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

PAULSEN, L. **Curso de direito tributário completo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. E-book.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito ao desenvolvimento como direito fundamental**. *IN: XVI Congresso Nacional do CONPEDI*. 2007. p. 6963.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. Disponível em: <https://sumarios.grupogen.com.br/jur/MET/9788530977276_Amostra.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

RABBANI, Roberto M. Rahnemay. **A extrafiscalidade como instrumento da responsabilidade ambiental: os tributos ambientais**. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*. Brasília, v. 12, nº 2, p. 362-390, jan-jun, 2017.

RODRIGUES JR., Edson Beas. **O princípio do desenvolvimento sustentável como princípio geral do direito: origem histórica e conteúdo normativo**. São Paulo: RT, 2014.

SALES, Suelen Bianca de Oliveira et al. **Ecoeficiência e normas tributárias indutoras**. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em direito da Universidade Nove de Julho. São Paulo: 2021. Disponível em: <<http://bibliotecatede.uninove.br/handle/tede/2528>>. Acesso em: 03 jul. 2024.

SANTOS, Karina Oliveira. **A proteção dos direitos individuais frente ao poder tributário estatal: uma análise das limitações constitucionais**. *Revista Processus Multidisciplinar*, v. 5, n. 10, p. e101182-e101182, 2024. Disponível em: <<https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/article/view/1182>>. Acesso em: 6 jul. 2024.

SANTANA, Nigel. ROSSET, Débora. **Municípios de Alagoas eliminam em 100% o uso de lixões**. 2018. Disponível em: <http://www.residuossolidos.al.gov.br/site/842/2018/05/28/municipios-de-alagoas-eliminam-em-100-o-uso-de-lixoes>. Acesso em 04 jul. 2024.

SARAK, Denis. **Tributação e desenvolvimento**. *Revista Estudos Jurídicos UNESP, Franca*, A. 14 n.19, p. 01-404, 2010. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3996684>>. Acesso em: 09 março 2024.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação e políticas públicas**: o ICMS ecológico. Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus: Universidade do Estado do Amazonas, ano, v. 2, p. 15-36, 2004. Disponível em: <<https://pos.uea.edu.br/data/eng/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>>. Acesso em: 2 jul. 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras em Matéria Ambiental**. In: Heleno Taveira Tôres. (Org.). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, v. 1, p. 235-256. Disponível em: <<https://schoueri.com.br/normas-tributarias-indutoras-em-materia-ambiental/>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005. Disponível em: <<https://schoueri.com.br/en/wp-content/uploads/2020/09/LES-Normas-tributarias-indutoras-com-OCR.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2024.

SEFAZ ALAGOAS. **Alagoas garante R\$ 9 bilhões em aportes com leilões de saneamento**. 2021. Disponível em: <https://www.sefaz.al.gov.br/noticias/item/3039-dois-consorcios-oferecem-r-1-645-bilhao-por-leiloes-de-saneamento-em-alagoas>. Acesso em 05 jul. 2024.

SILVA, Daniely Andressa da. **Tributos verdes**: proteção ambiental ou uma nova roupagem para antigas finalidades? Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Ano 1 (2012), nº 8, p. 510-511. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/08/2012_08_4993_5023.pdf>. Acesso em: 25 março 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. Disponível em: <<https://estudeidireito.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/josc3a9-afonso-da-silva-curso-de-direito-constitucional-positivo-2005.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SILVA, Mohandas Sabino dos Santos. **A desigualdade tributária brasileira, um enfoque sobre o princípio da isonomia tributária**. UNIVEM ABERTO. 2021. Disponível em: <https://aberto.univem.edu.br/handle/11077/2101>. Acesso em 04 jun. 2024.

SILVA, Pedro Francisco da. **A tributação como instrumento de proteção ambiental**. Revista videre da faculdade de direito e relações internacionais da UFGD, v. 7, n. 13, p. 120-133, 2016. Disponível em: <<https://scholar.archive.org/work/egsvj2ycgbdkifp5wgdwdpgri/access/wayback/http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/download/4726/2645>>. Acesso em: 03 jul. 2024.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **O direito financeiro e a redução de desigualdades**. 2020. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-06112020-182936/en.php>>. Acesso em: 03 jul. 2024.

SILVEIRA, Marilda de Paula. **Segurança jurídica e o ato administrativo**: por um regime de transição de avaliação cogente. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-9G8GUA>>. Acesso em: 6 jul. 2024.

TAGLIARI, Rafael Zanardo. **Regras de transição no direito tributário brasileiro: previsibilidade e graduabilidade na mudança de normas tributárias como exigências de segurança jurídica**. 2023. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

TAPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/8636>>. Acesso em: 03 jul. 2024.

TAVARES, S. *et al.* **Nova contribuição para o inventário florestal de Alagoas**. Recife, SUDENE – Div. Reprografia, 1975.

TORRES, Heleno Taveira. **Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico: RFDPE, v. 3, n. 5, p. 25-54, 2014. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/311934/mod_resource/content/1/D_HTO_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Financeiro.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2014. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6946984/mod_resource/content/1/Direito%20Constitucional%20Financeiro.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

VALLEJO, L. R. **Unidade de Conservação**: uma discussão teórica á luz dos conceitos de território e políticas públicas. GEOgraphia, v. 4, n. 8, p. 57-78, 2009.

VIALLI, Andrea. **Política fiscal verde**. Página 22, n. 90, p. 10-15, 2014.

VILELA, Pedro Rafael. **Sul e Sudeste concentram 91% dos municípios mais desenvolvidos**. Agência Brasil. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/sul-e-sudeste-concentram-91-dos-municipios-mais-desenvolvidos>>. Acesso em: 18 abr. 2024.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista de Processo, v. 284, 2018, p. 333-369. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/60712061/vitorelli_-_LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_coletivo_processo_estrategico20190926-18785-1dqvis6.pdf>. Acesso em: 14 março 2024.

ANEXO I

Tabela ICMS Verde - Coleta Seletiva (Inciso II, §12, art. 1º da Lei nº 8.234/2020)

ACOMPANHAMENTO ICMS VERDE - LEI ESTADUAL Nº. 8.234/2020 - DECRETO ESTADUAL Nº. 70.706/2020 SEMARH/AL				
II - COLETA SELETIVA - A ser distribuído para os municípios que comprovarem a existência e a efetivação de coleta seletiva de material reciclável realizada por cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis.				
Nº	Municípios	2020	2021	2022
1	Água Branca			
2	Anadia			X
3	Arapiraca	X	X	X
4	Atalaia			
5	Barra de Santo Antônio			
6	Barra de São Miguel			
7	Batalha		X	X
8	Belém			
9	Belo Monte			X
10	Boca da Mata			
11	Branquinha			
12	Cacimbinhas		X	X
13	Cajueiro			
14	Campestre			X
15	Campo Alegre	X	X	X
16	Campo Grande			
17	Canapi			
18	Capela			
19	Carneiros			
20	Chã Preta			
21	Coité do Noia			
22	Colônia Leopoldina			
23	Coqueiro Seco			
24	Coruripe	X	X	X
25	Craíbas			
26	Delmiro Gouveia	X	X	X
27	Dois Riachos			
28	Estrela de Alagoas			
29	Feira Grande			
30	Feliz Deserto			
31	Flexeiras			
32	Girau do Ponciano			X
33	Ibateguara			
34	Igaci			
35	Igreja Nova			
36	Inhapi	X	X	X
37	Jacaré dos Homens			
38	Jacuípe			
39	Japaratinga			
40	Jaramataia			
41	Jequiá da Praia		X	X
42	Joaquim Gomes			

43	Jundiá			X
44	Junqueiro			
45	Lagoa da Canoa			
46	Limoeiro de Anadia			
47	Maceió	X	X	X
48	Major Isidoro			
49	Mar Vermelho			
50	Maragogi	X		
51	Maravilha			X
52	Marechal Deodoro	X	X	X
53	Maribondo			
54	Mata Grande			
55	Matriz de Camaragibe			
56	Messias			
57	Minador do Negrão			
58	Monteirópolis			
59	Murici			
60	Novo Lino		X	X
61	Olho d'Água das Flores			X
62	Olho d'Água do Casado			
63	Olho d'Água Grande			
64	Oliveira			
65	Ouro Branco			
66	Palestina			
67	Palmeira dos Índios			
68	Pão de Açúcar			
69	Pariconha			
70	Paripueira			
71	Passo de Camaragibe			
72	Paulo Jacinto			
73	Penedo		X	X
74	Piaçabuçu			
75	Pilar			
76	Pindoba			
77	Piranhas			X
78	Poço das Trincheiras	X	X	X
79	Porto Calvo			
80	Porto de Pedras			
81	Porto Real do Colégio			
82	Quebrangulo	X	X	X
83	Rio Largo	X	X	
84	Roteiro	X	X	X
85	Santa Luzia do Norte			
86	Santana do Ipanema			X
87	Santana do Mundaú			
88	São Brás			
89	São José da Laje			
90	São José da Tapera	X		X
91	São Luís do Quitunde			
92	São Miguel dos Campos		X	X
93	São Miguel dos Milagres			
94	São Sebastião			
95	Satuba			
96	Senador Rui Palmeira			
97	Tanque d'Arca			

98	Taquarana			
99	Teotônio Vilela			
100	Traipu			
101	União dos Palmares		X	X
102	Viçosa		X	X

*** Os municípios com X foram aprovados para o Item Coleta Seletiva.**