

Os impactos do ICMS ecológico na gestão de resíduos sólidos do município de Juazeiro do Norte, Ceará

The impacts of ecological ICMS in the management of solid waste in Juazeiro do Norte, Ceará

Adriana Secundo Gonçalves de Oliveira*

Marcelo Martins Moura Fé**

Resumo: Diante da patente dificuldade que a gestão pública municipal enfrenta para efetivar as políticas públicas voltadas para o gerenciamento de resíduos sólidos, a lei do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços) socioambiental no estado do Ceará surgiu, em tese, como um promissor incentivo para a consolidação de tais práticas, uma vez que consegue aumentar a arrecadação do município, destinando valores que podem ser utilizados em qualquer âmbito e, ao mesmo tempo, obriga a gestão municipal a tomar medidas efetivas para consolidar o correto manejo de resíduos sólidos. Todavia, apesar de tal lei possuir como intuito induzir a gestão municipal ao correto manejo de resíduos sólidos, Juazeiro do Norte, em 2017, figurava no 30º lugar dentre os municípios cearenses no que toca ao cumprimento dos critérios elencados para o recebimento das parcelas referentes à lei do ICMS socioambiental, piorando seu desempenho desde então. Assim, interessa apresentar, neste estudo, como a implementação do ICMS ecológico refletiu na gestão de resíduos sólidos da cidade de Juazeiro do Norte, analisando, para tanto, os principais obstáculos em sua utilização, bem como os reflexos e possíveis benefícios auferidos a partir de sua adoção.

Palavras-chave: Tributação; Meio ambiente; ICMS ecológico; Juazeiro do Norte.

* Bacharela em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Advogada. Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Universidade Regional do Cariri (URCA).

** Geógrafo. Doutor em Geografia (PPGG/UFC). Professor do Departamento de Geociências (DEGEO/URCA). Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Sustentável (PRODER/UFCA). Pesquisador Funcap / Bolsista Produtividade (2018-2020).

Submissão: 31.07.2020 **Aceite:** 02.10.2020

Abstract: In light of the clear difficulty that municipal public management faces in implementing public policies oriented to the management of solid waste, the social-environmental ICMS (Tax over Merchandise and Services Circulation) law in the state of Ceará came into existence, in theory, as a promising stimulus for the consolidation of these practices, once it can increase the tax collection of the municipality, allocating resources that can be used in any scope and, at the same time, obliges the municipal management to take effective measures to reinforce the appropriate solid waste management. However, despite the purpose of this law of inducing the municipal management to the appropriate management of solid waste, Juazeiro do Norte, in 2017, was in the 30th place among the municipalities of Ceará in terms of fulfilling the criteria for receiving the portion of resources regarding the social-environmental ICMS law, worsening its performance since that time. Thus, it is pertinent to present, in this study, how the implementation of the ecological ICMS reflected in the management of solid waste in the town of Juazeiro do Norte, analyzing, therefore, the main obstacles in its use, as well as the possible benefits obtained from its adoption.

Keywords: Taxation; Environment; Ecological ICMS; Juazeiro do Norte

Introdução

Os efeitos da crise ambiental tornam-se cada vez mais cristalinos. Sinais resultantes do modelo de crescimento econômico e populacional implementado ao longo do século XX, como alterações climáticas, desertificação e extinção de espécies da flora e fauna, já são facilmente percebidos em todo o mundo.

Em Juazeiro do Norte, maior cidade dentre as que integram a Região Metropolitana do Cariri (RMC) (CEARÁ, 2009), ocorreu um intenso processo de urbanização, sobretudo em razão da ascendente industrialização, da expansão imobiliária e de políticas públicas e econômicas, fenômeno que não considerou a necessidade de manutenção da sustentabilidade ambiental e da qualidade de vida das populações em risco social (MOURA FÉ *et al.*, 2019).

De acordo com Trennepohl (2008, p. 37), é imperiosa a prática de políticas públicas “que remodelem os meios de exploração até então utilizados, sob pena de malferir não somente a natureza em seu habitat mais recôndito, relativo aos animais, mas também a salubridade do próprio homem moderno”.

Nessa senda, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto na Constituição Federal, no seu artigo 225, o qual atribui ao Poder Público, juntamente com a sociedade, o dever de defendê-lo e preservá-lo:

Art. 225, CF. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-

lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, p. 64).

A existência no plano constitucional do direito material ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, cuja competência para prestar proteção é dada à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sujeita tais entes a promoverem políticas ambientais dirigidas à preservação ambiental e à promoção da sadia qualidade de vida para a população.

Assim, em decorrência da procura do Poder Público por mecanismos eficazes em prol da efetiva gestão ambiental, surgiu a possibilidade de união entre políticas fiscais e ambientais, tornando-se viável o emprego de novos instrumentos, até então utilizados apenas na seara tributária, em favor da conservação do meio ambiente.

Um importante instrumento econômico-fiscal é o ICMS Ecológico, o qual surgiu no Estado do Paraná, com o papel de estimular ações ambientais em um trabalho conjunto promovido por Estado e Município (PARANÁ, 1991). Assim, através de tal mecanismo, aumenta-se o repasse de referido tributo para os municípios, na medida em que estes atendem a critérios voltados para a adequada gestão ambiental, os quais são listados por lei estadual.

Sabe-se que os tributos ganharam alta relevância na esteira da preservação do meio ambiente, “pois proporcionam ao Estado diversas formas de agir, bem como estimulam condutas não poluidoras e ambientalmente desejáveis” (OLIVEIRA, 2007, p. 26).

Assim, a tributação, em sentido amplo, passa a ser utilizada como instrumento de política pública ambiental (SCAFF; TUPIASSU, 2005, sendo o ICMS ecológico um importante exemplo do uso da tributação como meio indutor do comportamento.

As legislações que tratam sobre referido instrumento estabelecem os mais diversos critérios para o recebimento dos valores, como a existência de estrutura adequada de gestão ambiental local, o manejo correto de resíduos sólidos, a conservação de mananciais, a manutenção de Unidades de Conservação e a existência de educação ambiental na grade curricular das escolas (BRITO; MARQUES, 2016).

Para Jatobá (2003, p. 43):

O fundamento do ICMS Ecológico é estimular mais e melhor gastos pelos municípios em meio ambiente. O mecanismo não aloca mais recursos para os municípios como um todo, pois isso depende da arrecadação e dos parâmetros fixados pela legislação federal e estadual. O que o instrumento faz é redistribuir os recursos do ICMS para aqueles municípios que apresentaram melhor desempenho no que diz respeito à política ambiental.

No Ceará, o instrumento recebeu o nome de ICMS socioambiental e foi criado pela Lei nº 14.023/2007 (CEARÁ, 2007), que condiciona o repasse dos valores ao cumprimento, pelos municípios, de requisitos relativos ao correto gerenciamento de resíduos sólidos, atrelando-o ao Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM), instituído pelo Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008 (CEARÁ, 2008).

Todavia, a gestão de resíduos sólidos pelos municípios ainda é encarada com dificuldade (MORAES, 2017), a exemplo do que ocorre em Juazeiro do Norte, cidade que ainda padece com a utilização de lixões e não conta sequer com coleta seletiva. Assim, interessa apresentar, neste estudo, como a implementação do ICMS ecológico refletiu na gestão de resíduos sólidos da cidade de Juazeiro do Norte, analisando, para tanto, os principais obstáculos em sua utilização, bem como os reflexos e possíveis benefícios auferidos a partir de sua adoção.

Para se alcançar tal objetivo, a metodologia empregada enquadra-se em dois gêneros de pesquisa: teórica e empírica. Quanto ao nível da pesquisa, o estudo aloca-se no tipo descritivo, pois buscou apresentar as características das normas jurídicas e das políticas públicas ambientais-tributárias indutoras de cidadania, estabelecendo relações e associações dos problemas referentes aos resíduos sólidos (MORAES, 2017) com a lei do ICMS socioambiental no Ceará (CEARÁ, 2007).

A pesquisa adotou o método de abordagem indutivo, já que foram estudadas e analisadas normas jurídicas e políticas ambientais implementadas em nível municipal e estadual, com o escopo de conhecer como ocorre o manejo de resíduos sólidos em tais dimensões. Ademais, em relação aos métodos de procedimento, foram adotados os métodos comparativo, funcionalista e estatístico, vez que buscou descrever quantitativamente os aspectos referentes à adoção do ICMS socioambiental no Ceará como política ambiental, analisando o desempenho da cidade de Juazeiro do Norte, bem como de outros municípios vicinais.

Em relação aos aspectos técnicos, foi feita a coleta direta de dados sobre as políticas públicas ambientais voltadas para o manejo de resíduos sólidos no município de Juazeiro do Norte, sendo formulado, para tanto, questionário direcionado para entrevistas com gestores públicos locais, os quais foram elaborados com o fito de entender como funciona a gestão de tais resíduos no município, avaliando suas dificuldades e avanços, bem como averiguando como este se comporta diante das exigências estabelecidas pela lei do ICMS socioambiental, sendo a publicação dos dados coletados autorizada pelos entrevistados.

Assim, para chegar às respostas necessárias aos questionamentos postos neste

estudo, fez-se imperioso entender quem eram os agentes políticos responsáveis por tal implementação, bem como pelo manejo de resíduos sólidos no município, percebendo o real contexto em que o tema está inserido, as peculiaridades locais, sua estrutura e os agentes envolvidos.

Por fim, foi utilizado para obtenção dos dados o processo de documentação indireta, vez que buscou identificar e descrever as diretrizes legais para a gestão de resíduos sólidos em âmbito estadual, federal e municipal a partir da consulta de leis, decretos e atos administrativos.

Para este processo foi utilizada a técnica de pesquisa documental e bibliográfica, sendo analisadas as Notas Técnicas e Explicativas elaboradas pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), os dados disponibilizados pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ-CE) e Secretaria do Meio Ambiente (SEMA-CE), além de outros documentos, como o Estudo Gravimétrico dos Resíduos Sólidos do Município de Juazeiro do Norte, o Resumo Executivo do Plano das Coletas Seletivas (Bacia do Salgado) e estudos correlatos elaborados em diversas publicações científicas.

1. O ICMS ecológico como instrumento de proteção ambiental

1.1 ICMS e ICMS ecológico: construção histórica e jurídica

O Código Tributário Nacional (CTN) (2012, p. 59) conceitua tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Os tributos podem possuir naturezas distintas: a fiscal e a extrafiscal. Os **tributos fiscais** possuem como finalidade precípua a arrecadação de capital, provendo recursos financeiros ao Estado para que, assim, sejam custeados os serviços públicos. Já os **tributos extrafiscais** funcionam de forma diversa. Esses, por sua vez, não visam à obtenção de recursos, mas sim à atuação sobre o contexto econômico, alterando o cenário social, através, por exemplo, da orientação dos investimentos para setores mais adequados ao interesse público ou como mecanismo de implementação de políticas públicas.

De acordo com Hugo de Brito Machado (2018), o tributo se encaixa como extrafiscal quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, para buscar um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros. Assim, o fim da extrafiscalidade é a consecução de objetivos que vão além dos simples fins

arrecadatórios e recursos financeiros para o Estado, possuindo como escopo maior atender às necessidades na condução da economia ou correção de situações sociais indesejadas, ou o fomento a certas atividades.

No contexto de políticas públicas ambientais, a partir do caráter extrafiscal do tributo, tornou-se viável o emprego de instrumentos tributários para consecução de dois fins distintos, o arrecadatório ou fiscal e o regulatório ou extrafiscal. O primeiro remete à geração de recursos para que serviços públicos de natureza ambiental possam ser custeados; já o segundo refere-se à orientação de comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente, isto é, conduzindo o comportamento dos sujeitos passivos, incentivando-os a atuar com condutas que busquem a preservação ambiental.

Um exemplo de instrumento adotado pelo Estado em busca do equilíbrio entre a economia e a preservação do meio ambiente é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) Ecológico, instrumento de política ambiental específico do Brasil que surgiu na década de 1990 no estado do Paraná a partir do artigo 132 da Constituição Estadual e da edição da Lei Complementar n.º 59/91 (PARANÁ, 1990), chamada de “Lei do ICMS Ecológico”.

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, representado pela sigla ICMS, é o imposto estadual que mais se arrecada no país. Ele é pago sobre o consumo, embutido no preço, e constitui o principal imposto dos Estados e importante fonte de renda para estes, como também para os Municípios (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, 2019), originando-se no vetusto imposto sobre venda e consignações que se transformou, posteriormente, em imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, o chamado ICM.

Com a Carta Magna de 1988, ampliou-se sua hipótese de incidência, passando a atingir as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e os serviços de comunicação, passando, pois, a possuir a atual denominação. Assim, o ICMS é gerado nas operações referentes à prestação de serviços, circulação de mercadorias, energia e comunicações, encontrando-se descrito no artigo 155 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), no seu inciso I, alínea “b”, o qual determina que a instituição de impostos sobre estas operações compete aos Estados e ao Distrito Federal.

A partir das chamadas transferências constitucionais, todo município brasileiro possui o direito de receber parcela dos recursos tributários arrecadados pela

União e pelo Estado. Assim, a União deve repassar para o município parte dos recursos arrecadados do Imposto de Renda, do Imposto Financeiro sobre o Ouro e do Imposto Territorial Rural; já o Estado deve repassar parte dos recursos arrecadados do ICMS (BRASIL, 1988).

Nesse prisma, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) determina, através do artigo 158, IV, que 25% do valor arrecadado do ICMS pertencem aos Municípios. Destes 25% repassados aos Municípios, 75% são distribuídos de acordo com o critério do VAF (valor agregado fiscal), que calcula a produção econômica do Município, revelada pela diferença entre o somatório das notas fiscais de venda e o somatório das notas fiscais de compra. Os 25% restantes são distribuídos segundo Lei Estadual.

Nesse contexto, surge a possibilidade de o ICMS ter parte da sua receita aplicada em prol do meio ambiente, utilizando como critérios para o repasse dos 25% restantes as medidas de conservação ambiental efetuadas pelos municípios (BRASIL, 1988).

O ICMS Ecológico configura, pois, um instrumento que gera aos municípios a possibilidade do acesso à parte da “quota-parte” do ICMS que tais entes possuem direito de receber, na medida em que atenderem a critérios ambientais, definidos em lei estadual.

Tendo em vista que os critérios de distribuição dos 25% dos recursos que devem ser repassados aos municípios referentes ao ICMS são eleitos em Lei Estadual, percebe-se que não há uma forma única de funcionamento do ICMS Ecológico, sendo criados, em cada estado, critérios discrepantes para o repasse, atentando cada um para as especificidades econômicas, políticas e sociais de cada ente federado.

Como dito alhures, tal instrumento foi concebido no Paraná, em 1990, e hoje é adotado, de diferentes formas, nos estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Tocantins, Acre, Piauí, Amapá, Pará, Rondônia, Goiás, Paraíba, Pernambuco e Ceará, sendo regulamentado, neste último, no ano de 2007, utilizando como critério para recebimento dos valores a correta gestão de resíduos sólidos pelos municípios.

1.2 A adoção do ICMS ecológico no Ceará como incentivo à política de resíduo sólido

O conceito de planejamento voltado às políticas públicas é recente, tendo

surgido há cerca de um século através de documentos chamados planos. Desde esse tempo, o saneamento básico já figurava como um dos principais problemas enfrentados pelas cidades, sendo um deles a coleta e disposição final de resíduos e a difusão de doenças infectocontagiosas transmitidas por insetos vetores que se reproduzem no lixo, como os surtos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro, responsáveis por graves distúrbios à saúde pública (MORAES, 2017).

Malgrado tratar-se de um problema vetusto, o manejo de resíduos sólidos ainda figura como um desafio para os entes federativos, fato que o faz objeto de diversas políticas públicas, seja em nível municipal, estadual ou federal, configurando-se como um importante marco legal a Lei nº. 12.305 de 2010 (BRASIL, 2010), que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Referida lei agrupa o conjunto de objetivos, princípios, instrumentos, metas, diretrizes e ações adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, visando à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, conforme afirma Fugii (2019). Além disso, são definidas responsabilidades para o Estado na direção de um desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente sustentável e economicamente viável (MORAES, 2017).

A própria lei traz em seu bojo o conceito de resíduos sólidos, definindo-os como material, substância, objeto ou bem descartado, resultante de atividade humana em sociedade, assim como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável seu lançamento na rede pública de esgoto ou em corpos d'água, ou exijam, para tanto, soluções técnicas ou economicamente viáveis, em face da melhor tecnologia (BRASIL, 2010).

Nesse passo, faz-se imperioso ressaltar que o Nordeste foi a região com menor índice de cobertura de coleta de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) no país: seus 1.794 municípios geraram 53.975 toneladas em 2018, das quais 81,1% foram coletadas. Dos resíduos coletados, ao menos 6 em cada 10 toneladas vão para aterros controlados e lixões, isto é, mais de 28 mil toneladas por dia são depositadas em locais que podem causar poluição ambiental, com danos à saúde da população (ABRELPE, 2019).

No Ceará, a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) é regulamentada pela Lei n. 16.032, de junho de 2016, a qual institui princípios, lista objetivos e instrumentos, assim como versa, dentre outros temas, sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos (CEARÁ, 2016).

Impende destacar, contudo, que a PERS já havia sido instituída no Ceará pela

Lei nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001 (CEARÁ, 2001), a qual listava várias diretrizes que viriam a ser definidas na PNRS, a exemplo da utilização de instrumentos de incentivos fiscais para fomentar a gestão adequada de resíduos e o reconhecimento do direito da sociedade à informação e ao controle social (SOUSA, 2018). Assim, após a edição da PNRS, referida lei foi revisada e adequada às diretrizes trazidas pelo novo diploma.

Nesse contexto, diante da relevância e urgência que o tema requer, espe- lhando-se na experiência de estados vicinais, a Associação Caatinga, entidade não governamental, elaborou projeto de lei instituindo o ICMS ecológico no estado e elencando como um dos requisitos para o recebimento do rateio de tal tributo a existência de ações voltadas para o gerenciamento de Resíduos Sólidos(CEARÁ, 1996).

No tocante à repartição do tributo ICMS no estado do Ceará, tal matéria era regida, originalmente, pela Lei estadual nº. 12.612, de 07 de agosto de 1996, que distribuía a parcela de 25% oriunda da arrecadação do ICMS aos municípios demaneira bem distinta do que é feito hoje.

Já no ano de 2005, após várias discussões acerca da implementação do ICMS ecológico no estado, foi editada a lei nº. 14.023, de 17 de dezembro de 2007, na qual se mantiveram os 75% (setenta e cinco por cento) referentes ao VAF e alteraram-se os outros 25% (vinte e cinco por cento), sendo acrescentados novos critérios relativos à saúde, educação e meio ambiente (CEARÁ, 2007, p. 01), em razão dos quais recebeu o título de lei do ICMS socioambiental, conforme apresentado no **Quadro 1**:

Quadro 1 – Evolução dos critérios de distribuição do ICMS no Ceará.

Critérios de distribuição do ICMS de acordo com a Lei nº. 12.612/1996 (CEARÁ, 1996)	Critérios de distribuição do ICMS de acordo com a Lei nº. 14.023/2007 (CEARÁ, 2007)
<p>– 75% distribuído de acordo com o VAF – obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado.</p> <p>– 5% conforme relação existente entre a população do Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.</p> <p>– 12,5% mediante a relação entre o</p>	<p>– 75% distribuído de acordo com o VAF – obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado.</p> <p>– 18% em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE) de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de</p>

<p>somatório das despesas realizadas pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino e a receita municipal proveniente de impostos e transferências constitucionais federais e estaduais.</p> <p>7,5% correspondente a quota a ser distribuída equitativamente para todos os Municípios.</p>	<p>aprendizagem.</p> <p>– 5% em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IQS) de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil.</p> <p>2% em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM) de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei nº. 12.612/1996 (CEARÁ, 1996) e na Lei nº. 14.023/2007 (CEARÁ, 2007).

Ademais, referido diploma estadual determinou que os índices por ele instituídos deveriam ser calculados a partir de 2008, anualmente, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, e que os indicadores relativos ao Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM) seriam definidos a cada três anos pelos órgãos estaduais de meio ambiente (CEARÁ, 2007, p. 01).

Quanto ao Índice de Qualidade do Meio Ambiente, o Decreto nº. 29.306/08 (CEARÁ, 2008, p. 01) regulamentou quais ações deveriam ser feitas para que os municípios apresentassem uma boa gestão ambiental, utilizando como único critério a existência de um Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos (SGIRSU), senão vejamos:

Art.16 O Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente – IQM de um município pode assumir os seguintes valores:

I – **IQM é igual a 1 se existe, no município “i”, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos** aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente/SEMACE;

II – **IQM é igual a 0 se não existe, no município “i”, Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos** aprovado pelo Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente/SEMACE (grifo nosso).

Por outro lado, de acordo com referido diploma, para o ano de 2008 seria aceito, excepcionalmente, um Plano de Gerenciamento Integrado dos Resíduos Sólidos Urbanos (CEARÁ, 2008, p. 01). Já para o ano de 2009, seriam considerados para efeito da existência de SGIRSU, além do Plano de Gerenciamento, os seguintes requisitos (CEARÁ, 2008, p. 01):

I – a implantação da Estrutura Operacional definida pelo PGIRSU;

II – a implantação da coleta sistemática e seletiva;

III – a apresentação da Licença de Instalação para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, preferencialmente consorciada.

Já para o ano de 2010, foi acrescida como requisito a apresentação de Licença de Operação para a Disposição Final dos Resíduos Sólidos Urbanos, a qual deveria ser apresentada até o dia 30 de junho de 2010 (CEARÁ, 2008, p. 01). Ainda em 2009, uma nova regulamentação foi proposta com a edição do Decreto n.º. 29.881 (CEARÁ, 2009, p. 01), o qual, além de alterar a disposição dos requisitos no texto da lei, atribuiu a pontuação correspondente ao cumprimento de cada um deles.

Posteriormente, passados oito anos da edição do último decreto sobre o tema, foram publicados os Decretos n.º. 32.483/2017 e n.º. 32.926/2018, os quais, além de alterarem os valores correspondentes ao cumprimento dos requisitos, trouxeram um novo indicador para o IQM, ofertando aos municípios a escolha entre cumprir aqueles já previstos nos decretos anteriores ou os seguintes:

a) **No primeiro ano**, minimamente:

1. **cumprir, no máximo em 5 (cinco) anos, o cronograma de implementação das iniciativas e implantação das instalações físicas** definidas pelo **Plano Regionalizado de Coletas Seletivas Múltiplas**, com priorização das ações voltadas aos resíduos orgânicos.
2. apresentar a **Lei de criação de Fundo Específico de Meio Ambiente**, o qual recepcionará o recurso definido no inciso IV do parágrafo único do art. 1º deste Decreto;
3. apresentar o **Plano Regionalizado de Coletas Seletivas Múltiplas** de todos os resíduos sólidos urbanos, notadamente: resíduos domiciliares orgânicos e secos, resíduos da construção civil, resíduos verdes e resíduos volumosos aprovado pelo Consórcio Público;
4. apresentar **documento que comprove a afetação do uso da área da central municipal de resíduos**.

b) **nos demais anos**:

1. **cumprir em, no máximo 5 (cinco) anos, o cronograma de implementação das iniciativas e implantação das instalações físicas definidas pelo Plano Regionalizado de Coletas Seletivas Múltiplas**, com priorização das ações voltadas aos resíduos orgânicos (Grifo nosso).

De modo a ilustrar tal evolução legislativa, o **Quadro 2** apresenta um resumo do processo de definição dos indicadores do IQM no Ceará, desde a edição do primeiro decreto que regulou o tema até o diploma que atualmente está em vigor:

Quadro 2 – Evolução dos indicadores do IQM no Ceará

Decreto n. 29.306/2008	Decreto n. 29.881/2009	Decreto n. 32.483/2017	Decreto n. 32.936/2018
IQM=1 Em 2008: Município apresentar Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos	Altera critérios para o ano de 2009, atribuindo pontuação para cada um deles: I – Implantação de	Traz novos critérios e novas pontuações: I – Implantação de Estrutura Operacional para gestão de Resíduos	Altera pontuação dos critérios: I – 0,3 II – 0,3 III – 0,3

<p>Urbanos (PGIRSU) até 30.07.2008. Em 2009: Município possuir Sistema de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos (SGIRSU), o qual deve ser composto por: Em 2009: I – Implantação de Estrutura Operacional definida pelo PGIRSU. II – Implantação de coleta sistemática e seletiva. III – Apresentação de licença de instalação para disposição final de resíduos sólidos urbanos (RSU). Em 2010: Requisitos anteriores acrescidos de: IV – Apresentação de Licença de Instalação para disposição final de RSU. IQM = 0 Não possuir SGIRSU até o dia 30.07.2008</p>	<p>Estrutura Operacional definida pelo PGIRSU(0,3). II – Implantação de coletasistemática (0,3). III – Implantação de coleta seletiva (0,1). IV – Apresentação de licença de instalação para disposição final de resíduos sólidos urbanos(RSU). V – Apresentação de licença de operação para disposição final de resíduos sólidos urbanos(RSU). IV ou V (0,3) Altera pontuação dos critérios para o ano de2010: I – 0,1 II – 0,1 III – 0,3 IV – 0,2 V – 0,3</p>	<p>Sólidos (0,3) II – (...) (0,3) III – (...) (0,1) IV – (...) ou Lei municipal que ratifica o Protocolo de Intenções para aterro de resíduos sólidos ou Consórcio Público. V – (...). IV ou V (0,3). Acrescenta nova opção de critério: IQM = 1 a) No primeiro ano: 1. apresentar a Lei de consti- tuição do Consórcio Público. 2. apresentar a Lei de criação de Fundo Específico de Meio Ambiente. 3. apresentar o Plano Regionalizado de Coletas Seletivas Múltiplas de todos os resíduos sólidos urbanos. 4. apresentar documento que comprove a afetação do uso da área da central municipalde resíduos. b) nos demais anos: 1. cumprir, em no máximo 5 anos, a implantação das instalações físicas definidas pelo Plano Regionalizado de Coletas Seletivas Múltiplas.</p>	<p>IV ou V – 0,1 Altera os requisitos alternativos: IQM = 1 a) No primeiro ano: 1. cumprir, no máximo em 5 anos, o cronograma de implementação das iniciativas e implantação das instalações físicas definidas pelo Plano Regionalizado de Coletas Seletivas Múltiplas, com priorização das ações voltadas aos resíduos orgânicos. 2. apresentar a Lei de cria- ção de Fundo Específico de Meio Ambiente. 3. apresentar o Plano Regionalizado de Coletas Seletivas Múltiplas de todos os resíduos sólidos urbanos. 4. apresentar documento que comprove a afetação do uso da área da central municipal de resíduos. b) nos demais anos: 1. (...)</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados divulgados pelo IPECE (2020).

Nessa senda, analisado o funcionamento do ICMS socioambiental no estado do Ceará a partir da sua evolução legislativa, vê-se, de forma cristalina, que o escopo do legislador foi atrelar tal instrumento de arrecadação tão somente à consolidação e favorecimento da Política Estadual de Resíduos Sólidos, sem considerar outras questões ambientais, levando os municípios a se preocuparem com o tratamento e o gerenciamento de tais resíduos.

Contudo, analisando as mutações ocorridas nos decretos que regulam os critérios relativos ao IQM e o conseqüente recebimento do montante relativo ao ICMS

socioambiental, nota-se que, inicialmente, houve tentativas de flexibilização e adequação à velocidade em que os municípios tentavam cumpri-los, iniciando apenas com a exigência de um Plano de Gerenciamento e aumentando gradativamente tais exigências.

Ademais, notou-se que não só os critérios eram alterados, como também as pontuações referentes a cada um deles, sendo esta uma forma de induzir os municípios a atenderem todos os requisitos e não apenas aos de maior pontuação, conseguindo, assim, abarcar todas as necessidades que se propôs a resolver.

Por fim, foi possível aferir, ainda, que a atual legislação em vigor permite aos municípios elegerem quais dos dois grupos de critérios irá cumprir, de modo a facilitar, em tese, o cumprimento por tais entes e o consequente recebimento das parcelas do ICMS.

1.3 A implementação do ICMS ecológico no município de Juazeiro do Norte

A Região Metropolitana do Cariri (RMC) foi criada oficialmente através da Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009 (CEARÁ, 2009), sendo constituída pelos municípios de Barbalha, Crato, Cariri, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri (Figura 1).

Figura 1 – Mapa do município de Juazeiro do Norte e da RMCariri



Elaboração: autores. Fonte: IBGE (2018); IPECE (2019).

A criação da RMC surgiu fundida na lógica do planejamento, da integração e execução de políticas públicas para promoção do desenvolvimento regional, visando ter a abrangência necessária para comportar os mais diversos interesses das cidades que a compõem e, inexoravelmente, fortalecer a região (SOUSA, 2018). Por outro lado, não obstante figurar como importante centro socioeconômico no estado, um quadro complexo de problemáticas ambientais vem se estabelecendo a par do seu crescimento econômico e urbanístico, colocando em perigo a manutenção ambiental de diversos patrimônios naturais reconhecidos, bem como da qualidade de vida dos habitantes da região (MOURA FÉ *et al.*, 2019).

No tocante ao manejo de resíduos sólidos, Batista (2015) afirma que a partir da instituição da RMC, sentiu-se a necessidade de construir um aterro sanitário regional, e assim acabar com os lixões e diminuir as áreas degradadas no território, minimizando os riscos de poluição e contaminação do lençol freático, aspectos preocupantes, mormente em razão dos lixões das cidades estarem sobre uma superfície formada majoritariamente por rochas sedimentares.

De acordo com Sousa (2018), restou determinado que as atividades em todos os lixões do país deveriam ser encerradas até o dia 2 de agosto de 2014, sendo estes substituídos, paulatinamente, por aterros sanitários regulamentados, para onde os rejeitos (material não reciclável e orgânico) deveriam ser encaminhados. Contudo, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) solicitou ao legislativo a prorrogação do cumprimento de tais medidas, em razão da dificuldade decorrente da ausência de apoio financeiro dos municípios para a criação de aterros sanitários.

Após a aprovação da Lei nº 2.289/2015 (BRASIL, 2015), municípios integrantes de regiões metropolitanas e capitais tiveram o prazo para encerrar as atividades nos lixões prorrogado até o dia 31 de julho de 2018. Já aqueles localizados em fronteiras e os que contavam com mais de 100 mil habitantes poderiam realizar tais ações até o final de julho de 2019. Quanto às cidades que possuem entre 50 mil e 100 mil habitantes, o prazo seria até 31 de julho de 2020, e até julho de 2021 para os municípios com menos de 50 mil habitantes (SOUSA, 2018).

Na RMC, a partir da edição da Lei nº 11.107/2005 e seu Decreto Regulamentar nº 6.017/2007, foi criado o consórcio municipal para aterro sanitário de resíduos sólidos, unidade Caririçu – COMARES-UC, instituído no tipo horizontal, organizado na forma de associação pública, integrante da administração indireta dos entes consorciados, tendo como fim prestar serviços, de forma regionalizada, na gestão dos resíduos sólidos no território compreendido pelos municípios de

Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Missão Velha, Jardim, Cariri, Cariri, Nova Olinda e Altaneira (BATISTA, 2015).

No caso do município de Juazeiro do Norte, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019), com a maior população dentre os que compõem a RMC, a adesão ao consórcio deu-se através da Lei nº 3.397/2008, conforme afirma Batista (2015). Contudo, tendo em vista a prorrogação dos prazos dada pela Lei nº 2289/2015, o projeto encontra-se estagnado, permanecendo inadequada a disposição de resíduos sólidos no município.

Nessa senda, diante da patente dificuldade que a gestão pública municipal enfrenta para efetivar as políticas públicas voltadas para o gerenciamento de resíduos sólidos, a lei do ICMS socioambiental no estado do Ceará surgiu, em tese, como um promissor incentivo para a consolidação de tais práticas, uma vez que consegue aumentar a arrecadação do município, destinando valores que podem ser utilizados em qualquer âmbito e, ao mesmo tempo, obriga a gestão municipal a tomar medidas efetivas para consolidar o correto manejo de resíduos sólidos.

Todavia, apesar de tal lei possuir como intuito induzir a gestão municipal ao correto manejo de resíduos sólidos, de acordo com o último relatório publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), em 2017, Juazeiro do Norte figurava no 30º lugar dentre os municípios cearenses no que toca ao cumprimento dos critérios para recebimento das parcelas referentes à lei do ICMS socioambiental.

A Figura 2 lista os municípios que compõem a Região Metropolitana do Cariri, dentre os quais nenhum conseguiu atingir o valor total do IQM, bem como o ano, a pontuação feita e a colocação dentre todos os municípios do estado:

Figura 2 – Classificação dos municípios da RMC no que toca ao cumprimento dos critérios para recebimento das parcelas do ICMS

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BARBALHA	0.2/027º	0.2/025º	0.5/015º	0.5/015º	0.7/004º	0.0/142º	0.7/006º
CARIRI	0.2/027º	0.2/025º	0.2/108º	0.2/108º	0.0/166º	0.0/142º	0.2/091º
CRATO	0.5/005º	0.2/025º	0.7/002º	0.7/002º	0.6/020º	0.6/021º	0.7/006º
FARIAS BRITO	0.2/027º	0.2/025º	0.4/017º	0.4/017º	0.7/004º	0.2/084º	0.4/030º
JARDIM	0.2/027º	0.2/025º	0.4/017º	0.4/017º	0.4/023º	0.4/026º	0.4/030º
JUAZEIRO DO NORTE	0.5/005º	0.2/025º	0.3/104º	0.3/104º	0.4/023º	0.4/026º	0.4/030º
MISSÃO VELHA	0.2/027º	0.2/025º	0.2/108º	0.2/108º	0.0/166º	0.2/084º	0.0/145º
NOVA OLINDA	0.2/027º	0.2/025º	0.2/108º	0.2/108º	0.7/004º	0.4/026º	0.7/006º
SANTANA DO CARIRI	0.2/027º	0.2/025º	0.2/108º	0.2/108º	0.4/023º	0.7/005º	0.7/006º

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados divulgados pelo IPECE (2020).

Já o **Quadro 3** indica a evolução do município de Juazeiro do Norte quanto ao cumprimento dos critérios elencados por cada decreto, assim como sua colocação no *ranking* estadual elaborado pelo IPECE, o qual deixou de ser confeccionado a partir de 2018, senão vejamos:

Quadro 3 – Evolução do município de Juazeiro do Norte quanto ao cumprimento dos indicadores do IQM no Ceará

ANO	DECRETO EM VIGOR	CRITÉRIOS ATENDIDOS/ PONTUAÇÃO CORRESPONDENTE	PONTOS	POSIÇÃO
2010	Decreto n. 29.881/2009	Estrutura Operacional (0,1) Coleta sistemática (0,1)	0,2	-
2011	Decreto n. 29.881/2009	Estrutura Operacional (0,1) Coleta sistemática (0,1) Coleta seletiva (0,3)	0,5	5°
2012	Decreto n. 29.881/2009	Estrutura Operacional (0,1) Coleta sistemática (0,1)	0,2	25°
2013	Decreto n. 29.881/2009	Coleta sistemática (0,1) Licença de Instalação (0,2)	0,3	104°
2014	Decreto n. 29.881/2009	Estrutura Operacional (0,1) Coleta sistemática (0,1) Licença de Instalação (0,2)	0,5	104°
2015	Decreto n. 29.881/2009	Estrutura Operacional (0,1) Coleta sistemática (0,1) Coleta seletiva (0,3) Licença de Instalação (0,2)	0,7	23°
2016	Decreto n. 29.881/2009	Estrutura Operacional (0,1) Coleta sistemática (0,1) Licença de Instalação (0,2)	0,4	26°
2017	Decreto n. 29.881/2009	Estrutura Operacional (0,1) Coleta sistemática (0,1) Licença de Instalação (0,2)	0,4	30°
2018	Decreto n. 32.483/2017	NENHUM	0	-
2019	Decreto n. 32.926/2018	NENHUM	0	-

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados divulgados pelo IPECE (2020).

Com isso, nota-se que Juazeiro do Norte teve seu melhor desempenho no ano de 2015, momento em que deixou de cumprir apenas o requisito referente à apresentação de Licença de Operação para disposição final de resíduos sólidos urbanos. Contudo, após uma queda nos anos seguintes, conseguiu manter-se com 0,4 pontos, permanecendo assim até a edição dos decretos nº. 32.483/2017 e nº. 32.926/2018, a partir dos quais não conseguiu obter qualquer pontuação relativa ao cumprimento dos critérios do IQM.

Por outro lado, em que pese a tímida trajetória do município de Juazeiro do Norte, as cidades de Mauriti e Brejo Santo, as quais distam daquela aproximada-

mente 63km e 78km, respectivamente, ocuparam o 1º lugar no estado nos anos de 2015, 2016 e 2017, dividindo-o com o município de Fortaleza e, para tanto, cumprindo todos os critérios listados na lei, cenário que se repetiu novamente em 2019.

Analisando o comportamento de Juazeiro do Norte perante os critérios necessários para o recebimento dos valores referentes ao ICMS socioambiental no estado, questiona-se: quais fatores levaram à baixa pontuação pelo município? Seria um problema na legislação que implementou o ICMS ecológico no estado ou inoperância da gestão da cidade? Como municípios próximos, como Mauriti e Brejo Santo, que comungam, em tese, das mesmas dificuldades, atingiram a pontuação máxima?

De acordo com o Estudo Gravimétrico de Resíduos Sólidos (JUAZEIRO DO NORTE, 2016) realizado no município de Juazeiro do Norte, no ano de 2016, a maior parte dos resíduos domiciliares é coletada e disposta diretamente nos lixões da Região, uma vez que, de maneira geral, não são aproveitados. Por outro lado, Juazeiro do Norte é um município que se destaca na região do Cariri por ter uma coleta diferenciada para determinadas tipologias de resíduos, a exemplo dos oriundos de serviço de saúde e construção civil, resíduos pneumáticos e eletrônicos, havendo também pontos de entrega voluntária na cidade (informação verbal³).

Quanto ao cumprimento dos critérios elencados até o ano de 2017, é importante mencionar que estes eram verificados a partir de questionários aplicados pela Secretaria de Meio Ambiente do estado (SEMA-CE) e respondidos pelos gestores locais, os quais traziam várias questões relativas a cada critério, que poderiam ser alteradas pelo órgão responsável a cada aplicação. Assim, eram as respostas a estes pontos que determinavam se os critérios foram cumpridos ou não, o que explica a flutuante colocação dos municípios ano a ano (informação verbal³).

Ainda em relação a tais critérios, hodiernamente, o município conta com Estrutura Operacional definida pelo Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos (PGIRSU), bem como com coleta sistemática. Quanto à Licença de Instalação válida para a Disposição Final dos Resíduos Sólidos Urbanos, preferencialmente consorciada, apesar de compor o consórcio da RMC, este não possui destinação final licenciada ainda. Por fim, o município possui Licença de Operação para os dois aterros privados, bem como para as demais coletas de resíduos diferenciados (informação verbal³).

Já as cidades de Mauriti e Brejo Santo contam com aterros licenciados em

funcionamento, sendo um aterro sanitário em Brejo Santo e um controlado em Mauriti, mas com características diversas de um aterro propriamente dito. Ademais, no aterro de Brejo Santo, que é localizado em área de 10 hectares e operado por empresa contratada, há coleta de chorume e de gás, existem valas sépticas para os restos do matadouro e animais mortos, uma área reservada para compostagem e há catadores que trabalham em um galpão de triagem para onde são levados os resíduos da coleta seletiva (JUAZEIRO DO NORTE, 2016).

De acordo com o Resumo Executivo do Plano das Coletas Seletivas (Bacia do Salgado), na Região Cariri (CEARÁ, 2017), com exceção de Barbalha, todos os municípios realizam os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos por meio da contratação de empresas terceirizadas, contratos estes que não contemplam a coleta diferenciada, salvo nos casos de Brejo Santo, Milagres e Porteiras, nos quais as empresas fazem a coleta seletiva de secos com o apoio de associações de catadores daqueles municípios. Ademais, há também iniciativa de coleta de resíduos orgânicos de feira em Brejo Santo.

Desse modo, nota-se que o município de Juazeiro do Norte não conseguiu adequar-se às exigências necessárias para o cumprimento dos requisitos de maneira perene, sobretudo no que toca à implantação de coleta seletiva, bem como de aterro sanitário para disposição final de resíduos sólidos, fatores que levaram à baixa pontuação do município frente a Brejo Santo e Mauriti, os quais realizaram tais implementações.

De acordo com o Superintendente da Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte (AMAJU), tal fato ocorreu, tendo em vista que os questionários relativos aos IQM propostos pelo estado com o fito de aferir o cumprimento dos requisitos para recebimento do ICMS socioambiental passaram a ficar cada vez mais rígidos, aumentando a cobrança mais efetiva na gestão de tais resíduos. Ademais, os últimos questionários passaram a cobrar uma estrutura muito difícil de ser atendida pelos municípios, sobretudo no ano de 2017, quando ocorria o início de gestão em muitos locais, com trocas de prefeitos e de suas equipes (informação verbal³).

Já a partir de 2018 e 2019, os questionários traziam quesitos que favoreciam a gestão consorciada. Assim, os consórcios foram reestruturados e existiam, mas, na prática, não possuíam efetividade na RMC, onde não há qualquer medida efetiva estabelecida para a disposição final de resíduos sólidos, havendo apenas uma espécie de consultoria contratada pelo estado para estudar uma logística ou

metodologia para a gestão destes resíduos na RMC (informação verbal³).

Assim, referido gestor identifica como empecilho o aumento gradual das exigências requeridas nos questionários desenvolvidos pela SEMA-CE, os quais não consideram as reais condições dos municípios, asseverando que, para haver efetividade na gestão de resíduos dos municípios, seria necessário que fosse estabelecido um requisito palpável, atentando para as condições precárias enfrentadas por tais entes (informação verbal³).

Nesse contexto, percebe-se que os critérios elencados pela lei do ICMS socioambiental no Ceará, no que toca à necessidade de organização dos consórcios públicos visando à construção de aterros sanitários, levaram o município de Juazeiro do Norte a uma situação de paralisia, tendo em vista a sua cristalina impotência perante a operacionalidade do problema.

De acordo com o Resumo Executivo (CEARÁ, 2017), com exceção das Regiões Sertão Norte e Médio Jaguaribe, todos os demais municípios do estado enfrentam a mesma dificuldade, havendo, hodiernamente, uma compreensão clara de que dotar o estado, neste período, das soluções de aterramento necessárias é tarefa inexecutável, vez que:

Os aterros são obras complexas e caras, que não condizem com o atual período de dificuldades da economia nacional, e que por sua maturação lenta, não possibilitam uma agenda imediata de extensas atividades para as administrações que recém iniciaram seus mandatos. (CEARÁ, 2017, p. 13).

A partir dessas constatações, percebe-se que, malgrado a formalização do consórcio público para a construção de aterro sanitário, bem como a existência de legislação de cunho ambiental e, até mesmo, uma autarquia municipal criada especialmente para tratar de temas que envolvem o meio ambiente, a cidade de Juazeiro do Norte anda a passos curtos no que toca à efetivação de um eficiente gerenciamento de resíduos sólidos, o que demonstra a pouca eficácia da lei do ICMS socioambiental como esteio para a resolução do problema.

Considerações finais

É necessário reconhecer que a lei do ICMS socioambiental no Ceará objetiva incentivar, a partir de seu potencial econômico e ambiental, a correta gestão de resíduos sólidos pelos municípios, exigindo vários critérios necessários para que

esta possa consolidar-se, atribuindo ao tributo, em tese, um caráter extrafiscal.

Contudo, a opção legislativa de usar tal instrumento apenas para incentivar o correto manejo de resíduos sólidos encontrou como obstáculo a paralisia da maior parte dos municípios diante do cumprimento dos critérios elencados, o que resultou na permanência do uso de lixões e ausência de coleta seletiva, situação que, passados mais de dez anos da edição da lei no estado, permanece, no geral, inalterada.

No tocante aos reflexos da edição da lei do ICMS socioambiental em Juazeiro do Norte, percebe-se que, no município, tal tributo não conseguiu cumprir sua função extrafiscal, vez que não foi capaz, por si só, de afetar a gestão local a ponto de alterar seu comportamento perante um problema ambiental, ou seja, os valores referentes ao repasse do ICMS socioambiental não foram suficientes para estimular a resolução dos problemas que envolvem os resíduos sólidos no município.

Por outro lado, verificou-se que Brejo Santo e Mauriti, por possuírem uma gestão de resíduos sólidos mais estruturada, conseguiram cumprir os critérios e elevar sua pontuação; contudo, não foi possível identificar a relação direta entre a edição da lei do ICMS socioambiental e a gestão de resíduos sólidos nos municípios citados, ou seja, não se sabe a que ponto a promessa de repasse de valores referentes ao ICMS induziu à melhoria da estrutura referente ao manejo de resíduos sólidos local.

Ademais, percebe-se que as porcentagens atribuídas para cada área premiada pela lei do ICMS socioambiental são díspares e desproporcionais, sendo destinado ao IQE 17% dos valores, ao IQS 5% e ao IQM apenas 2%. Assim, impende questionar se a falta de engajamento pelos municípios acerca do cumprimento dos critérios relativos ao IQM, além da dificuldade de gestão e ausência de estrutura para lidar com os problemas envolvendo resíduos sólidos, não possui relação com o fato de ser o IQM o de menor percentual de repasse dentre os três índices, pois em um cenário com poucos recursos e inúmeras dificuldades, aparenta ser mais interessante ao município direcionar seus esforços para cumprir os critérios através dos quais receberá maior repasse do ICMS, que, no caso em análise, refere-se aos índices de saúde e educação.

Por fim, nota-se que a opção do legislador por utilizar um instrumento tão poderoso como o ICMS ecológico apenas para induzir a correta gestão de resíduos sólidos ignora os demais problemas ambientais presentes no estado, reduzindo sua capacidade e eficácia, seja diante do patente distanciamento da maior parte dos municípios em relação ao cumprimento dos critérios postos pela lei, seja em

virtude da ausência de capacidade indutora em função do baixo valor destinado ao IQM.

Referências

- ABRELPE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2018/2019**. Disponível em: <http://abrelpe.org.br/download-panorama-2018-2019/>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. BATISTA, V. L. R. **A Coleta Seletiva como Instrumento Propulsor da Gestão do Consórcio de Resíduos Sólidos na Região Metropolitana do Cariri – Ceará**. 2015. 245 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.
- BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016, 496 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 23 abr. 2020.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 2289, de 14 de agosto de 2015. Dispõe sobre prorrogar o prazo para disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de que tratamos arts. 54 e 55 da Lei nº 12.305, de 2010. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 14 nov. 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1417642&filename=SBT+2+CMADS+%3D%3E+PL+2289/2015. Acesso em: 23 abr. 2020.
- BRASIL. Lei nº 12305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 02 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 23 abr. 2020.
- BRITO, R. O. de.; MARQUES, C. F. Pagamento por serviços ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 49, 2016.
- CEARÁ. Lei nº 12.612, de 07 de agosto de 1996. Define critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Diário Oficial do Estado**: Fortaleza, CE, 12 ago. 1996. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- CEARÁ. Lei nº 13.103, de 24 de janeiro de 2001. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define diretrizes e normas de prevenção e controle da poluição, para a proteção e recuperação da qualidade do meio ambiente e a proteção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais no Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**: Fortaleza, CE, 24 jan. 2001. Disponível em: <http://www.progere.ufc.br/wp-content/uploads/2015/08/Lei-n-13103-de-24-de-janeiro-de-2001-Pol%C3%ADtica-Estadual-de-Residuos-Solidos.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2020.
- CEARÁ. Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 2016, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Diário Oficial do Estado**: Fortaleza, CE, 19 dez. 2007. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122702>. Acesso em: 21 abr. 2020.
- CEARÁ. Decreto nº 29.306 de 05 de junho de 2008. Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios, na forma da lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela lei nº 14.023, de

17 de dezembro de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Fortaleza, CE, 06 jun. 2008. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122804>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 29.881, de 31 de agosto de 2009. Altera dispositivos do Decreto nº 29.306, de 5 de junho de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Fortaleza, CE, 31 ago. 2009. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122886>. Acesso em: 21 abr. 2020.

CEARÁ. Lei nº 16.032, de 20 de junho de 2016. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos no Âmbito do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado:** Fortaleza, CE, 22 jun. 2016. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/03/16032Residuos.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

CEARÁ. Lei Complementar nº 78, de 26 de junho de 2009. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração e o Fundo De Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri – FDMC, altera a composição de microrregiões do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Fortaleza, CE, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/viacao-transportes-desenvolvimento-urbano/item/5488-lei-complementar-n-78-26-de-junho-de-2009>. Acesso em: 23 abr. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 32.483, de 29 de dezembro de 2017. Altera o Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Fortaleza, CE, 29 dez. 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=354875>. Acesso em: 04 jun. 2020.

CEARÁ. Resumo Executivo: Plano das Coletas Seletivas (Bacia do Salgado). **Secretaria do Meio Ambiente.** 2017. Disponível em: https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2018/12/Plano-COLETAS-SELETIVAS-MULTIPLAS-Resumo_Salgado.pdf. Acesso em: 04 jun. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 32.926, de 28 de dezembro de 2018. Altera o Decreto nº 32.483, de 29 de dezembro de 2017, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado:** Fortaleza, CE, 07 jan. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=373727>. Acesso em: 04 jun. 2020.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. **Receita Federal.** 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 59.

FUGUI, G. M. **Proposta de um modelo de dinâmica de sistemas aplicado à gestão de resíduos sólidos urbanos domiciliares de Curitiba.** 2019. 248 f. Tese (Doutorado em Tecnologia e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. **ICMS Ecológico e as Unidades de Conservação da Mata Atlântica.** 2019. Disponível em: <https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2019/07/Ucs-municipaisdigital.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades.** 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/juazeiro-do-norte/panorama>. Acesso em: 23 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais. **Malha Municipal.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html?=&t=sobre> Acesso em: 13 mai. 2020

IPECE. **Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.** 2017. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/cota-parte-do-icms/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Ceará em mapas.** Fortaleza: IPECE, 2019. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/georreferenciados/index.htm> Acesso em: 10 maio 2020.

JATOBÁ, J. O **ICMS como instrumento econômico para a gestão ambiental.** Divisão de

Meio Ambiente e de Assentamentos Humanos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL. Santiago de Chile, 2003.

JUAZEIRO DO NORTE (CE). **Lei Municipal 3.332/2010**. Institui a Política Ambiental e dispõe sobre o Sistema Municipal do Meio Ambiente para a Administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente no município de Juazeiro do Norte, Ceará. Juazeiro do Norte: Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte, 2010.

Disponível em: https://www.juazeironorte.ce.gov.br/_temporario/amaju/LEGISLACAO-MUNICIPAL-AMBIENTAL/5-POLITICA-MUNICIPAL-DE-MEIO-AMBIENTE/Lei-3662--Politica-Ambiental-de-Juazeiro-do-Norte.pdf. Acesso em: 07 abr. 2020.

JUAZEIRO DO NORTE (CE). **Diagnóstico de Resíduos Sólidos**. Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte – CE, 2016. Disponível em: <http://praticaprojetos.com.br/arq03.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2020.

MACHADO, H. B. **Curso de direito tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, J. L. de. **Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e sua implantação em municípios da região Centro-Sul do Ceará**. Repositório UNESP, 2017.

Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/152325/moraes_jl_dr_rcla.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 23 abr. 2020.

MOURA FÉ, M. M.; SILVA, M. J. A.; DIAS, V. P.; MONTEIRO, D. A.; SILVA, J. H. M.;

RODRIGUES, R. M. Região Metropolitana do Cariri (RMC), Ceará: meio ambiente e sustentabilidade. **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, v. 21, n. 2, p. 1198-1216, 2019.

Disponível em: <http://www.uvanet.br/rcgs/index.php/RCGS/article/view/469/465>. Acesso em: 10 jul. 2020.

OLIVEIRA, J. D. de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ORLANDO, B. L. K.; GUDIÑO, D. M. **Instrumentos tributários e financeiros utilizados no Brasil para a proteção do meio ambiente: uma análise crítica**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

PARANÁ. Poder Executivo. Lei Complementar nº 59 de 01 de outubro de 1991. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, 01 out. 1991. Disponível em: http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/LEIS/LEI_COMPLEMENTAR_59_1991.pdf. Acesso em: 23 abr. 2020.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. C. **Tributação e políticas públicas: O ICMS Ecológico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 22-23

SCIDADES-CE. **Secretaria das Cidades do Ceará**. Proposta de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Estado do Ceará. 2012. Disponível em:

<https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2016/12/proposta-de-regionalizacao-verso-simplificada-gravao.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.

SOUSA, E. R. D. de. **A gestão de resíduos sólidos no contexto de metropolização e ru-**

urbanização no município de Crato – Ceará. 2018. 136 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável – PRODER) – Universidade Federal do Cariri (UFCA), Crato-CE, 2018.

TRENNEPOHL, T. **Incentivos Fiscais no Direito Ambiental**. 1. ed. Salvador: Editora JusPODVIM, 2008.