DOI: 10.5281/zenodo.24564308

O ICMS ECOLÓGICO E O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ: RECEITA LIVRE OU VINCULADA?

Fernando Aquino Scaliante[1]

Gabriel Guy Léger[2]

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar se a receita proveniente do ICMS Ecológico, repassado aos municípios do Paraná, constitui uma receita livre ou vinculada, ou seja, se o recurso pode ser utilizado livremente pelo município ou se deve custear bens e serviços diretamente ligados à preservação do meio ambiente. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza aplicada, cujo objetivo é descrever e explorar o processo de ingresso dos recursos do ICMS Ecológico nas receitas municipais, por meio de levantamento bibliográfico e documental. Os resultados apontaram que os recursos provenientes do ICMS Ecológico, enquanto recolhidos pelo Estado-membro, constituem receita tributária, não podendo ser vinculados a qualquer atividade, bem ou serviço prestado pelo Estado. A parcela destinada aos municípios, ou seja, 25% do total arrecadado com o ICMS, pode ser entendido pelo município como uma receita livre. Por outro lado, o ICMS Ecológico não se configura como um Pagamento por Serviços Ambientais dado que as características destes não se equivalem às características do ICMS Ecológico do Paraná. Ainda assim, os recursos provenientes do ICMS Ecológico são de natureza vinculada e devem ser empregados em atividades ou projetos de conservação e preservação ambiental.

Palavras-chave: Finanças ambientais, ICMS ecológico, Pagamento por serviços ambientais, Receita livre, Receita vinculada.

Keywords: *Environmental finance, Ecological ICMS, Payment for environmental services, Free revenue, Tied revenue.*

1. INTRODUÇÃO

O ICMS Ecológico foi criado pela primeira vez no Brasil em 1991, no Estado do Paraná, e visa até hoje transferir parte do ICMS arrecadado pelo Estado aos municípios que contivesse em seus respectivos territórios unidades de conservação ambiental e mananciais de abastecimento público.

Discute-se se o ICMS Ecológico se enquadra no conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), que é um instrumento econômico para incentivar a preservação ambiental, pagando ao possuidor ou proprietário um valor monetário ou qualquer outra vantagem para que este mantenha as estruturas bióticas do meio ambiente em que vive o mais intacta possível.

1 Tribunal de Contas do Paraná, fernando.scaliante@tce.pr.gov.br
2 Ministério Público de Contas do Paraná, gabriel.leger@tce.pr.gov.br

Caracterizando-se como PSA, o ICMS Ecológico assume um caráter remuneratório dos serviços prestados pelos municípios na proteção e conservação do meio ambiente, especialmente os relacionados a unidades de conservação e mananciais de abastecimento, dando contornos de uma receita vinculada para o fim que o remunera.

É neste sentido que este trabalho pretende responder a seguinte questão problema: os valores repassados a título de ICMS Ecológico, nos municípios paranaenses, é uma receita livre ou vinculada?

O objetivo geral deste estudo é demonstrar se a receita do ICMS Ecológico nos municípios do Paraná é de livre utilização ou se está vinculado a política ambiental municipal.

Constituem os objetivos específicos deste trabalho i) analisar a natureza jurídica do ICMS Ecológico; ii) analisar jurídico-normativo das receitas livres e vinculadas; iii) abordar o instituto do Pagamento de Serviços Ambientais; e iv) caracterizar as receitas provenientes do ICMS Ecológico nas finanças municipais.

Os resultados esperados do presente trabalho é a caracterização jurídico-normativo da receita proveniente do ICMS Ecológico transferida para os municípios do Paraná, visando subsidiar a correta aplicação dos recursos públicos municipais para os objetivos pelos quais são instituídos.

Este artigo está subdividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção demonstra a metodologia empregada no trabalho. A terceira seção trata do referencial teórico. A quarta seção traz os resultados e discussões. A quinta e última seção se refere às considerações finais.

2. PERCURSO METODOLÓGICO

O presente estudo pode ser classificado quanto à abordagem, à natureza, aos objetivos, à coleta de dados e à análise.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com ênfase no processo investigativo. Os dados são analisados de forma indutiva, buscando-se compreender os significados atribuídos pelos participantes. A coleta é realizada em ambiente natural, sendo o pesquisador o principal instrumento de investigação (BOAVENTURA, 2004). Por tratar-se de uma pesquisa qualitativa, predomina a análise subjetiva dos dados coletados (GIL, 2019).

Em relação aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva-exploratória, com o propósito de caracterizar o fenômeno estudado e identificar possíveis relações entre variáveis. Além disso, visa tornar mais explícitas as questões envolvidas ou formular hipóteses sobre o problema (GIL, 2019). Especificamente, propõe-se a descrever as características do ICMS Ecológico, de modo a fundamentar se suas receitas devem ser consideradas vinculadas ou livres.

Quanto à natureza, o estudo é aplicado, pois tem como finalidade a aquisição de conhecimentos voltados à aplicação em uma situação específica (GIL, 2019). Neste caso, busca-se analisar e discutir o ingresso das receitas ambientais nos municípios, especialmente no que se refere ao ICMS Ecológico no Estado do Paraná. A pesquisa aplicada também pode contribuir para a ampliação do conhecimento científico e para a formulação de novos problemas de pesquisa (GIL, 2019).

Em relação aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva-exploratória, com o propósito de caracterizar o fenômeno estudado e identificar possíveis relações entre variáveis. Além disso, visa tornar mais explícitas as questões envolvidas ou formular hipóteses sobre o problema (GIL, 2019). Especificamente, propõe-se descrever as características do ICMS Ecológico, de modo a fundamentar se suas receitas devem ser consideradas vinculadas ou livres e a possível associação com o instituto do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Quanto à coleta de dados e à análise, o estudo utilizou levantamento bibliográfico e documental, com base em literatura científica e em textos que possam fornecer informações relevantes à pesquisa, além de documentos elaborados sem finalidade específica, cujas fontes consultadas podem ser impressas ou digitais (MARCONI e LAKATOS, 2017; GIL, 2019). Houve prioridade para artigos científicos publicados nos últimos dez anos, relacionados aos temas "ICMS Ecológico", "ICMS Verde", "ICMS Ambiental", "ICMS Socioambiental", "Pagamento por Serviços Ambientais", "Subsídios Ambientais", entre outros.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A proteção ambiental, essencial à efetivação dos direitos fundamentais, exige atuação conjunta do Estado e da sociedade, podendo ser estruturada por meio do Direito Tributário, que exerce função indutiva ao incentivar condutas sustentáveis e dissuasória ao desestimular práticas prejudiciais por meio da tributação (FENZL, PINHEIRO e BASTOS, 2022).

Fenzl, Pinheiro e Bastos (2022) afirma ainda que o Direito Ambiental deve orientar simultaneamente a elaboração de políticas públicas e as práticas privadas, tendo por núcleo a proteção do ambiente, indissociável da tutela da vida humana, cuja preservação exige não apenas instrumentos normativos (plano teórico), mas também a aplicação de mecanismos indutivos e dissuasórios (plano prático) capazes de orientar comportamentos e decisões.

A Constituição Federal de 1988 determinou a destinação de parcela da arrecadação do ICMS aos Municípios como mecanismo de repartição de receitas, assegurando a concretização do pacto federativo previsto no ordenamento constitucional (ARAÚJO e SILVA, 2025). Explicita Araújo e Silva (2025), que os artigos 157 e seguintes delineia-se o modelo de partilha tributária cuja finalidade central é garantir a autonomia financeira dos entes federados, buscando equilibrar a

distribuição de recursos públicos, levando em conta as competências tributárias de cada esfera e as desigualdades regionais.

Nesse conjunto de distribuição de recursos públicos, o art. 158, inciso IV, estabelece que 25% da arrecadação estadual do ICMS sejam destinados aos municípios e, desse total, 65% seguem o critério constitucional e 35% obedecem a critérios definidos em lei estadual (FERREIRA JÚNIOR, SOUZA e LOPES, 2024).

A reforma tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, criou o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), resultante da unificação do ICMS e do ISS, estabelecendo uma nova sistemática de repartição de receitas, cujo artigo 158, inciso IV, alínea "b", preserva o repasse de 25% aos Municípios, porém sujeita essa destinação a novo critério de distribuição, definido no § 2º do referido dispositivo (ARAÚJO e SILVA, 2025), que está assim estabelecido:

> Art. 158 .....
> (...)
> § 2º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, "b", serão creditadas conforme os seguintes critérios:
> I - 80% (oitenta por cento) na proporção da população;
> II - 10% (dez por cento) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, de acordo com o que dispuser lei estadual;
> III - 5% (cinco por cento) com base em indicadores de preservação ambiental, de acordo com o que dispuser lei estadual;
> IV - 5% (cinco por cento) em montantes iguais para todos os Municípios do Estado.

Nesse contexto, o que antes não possuía previsão constitucional, a destinação de parte do ICMS à preservação ambiental, passa a ser contemplado pelo IBS. O novo tributo, criado pela Emenda Constitucional nº 132/2023, condiciona expressamente o repasse de 5% aos municípios à existência de indicadores de preservação ambiental. Essa mudança reconhece a relevância da dimensão ambiental como instrumento de incentivo à sustentabilidade local.

O ICMS Ecológico foi implementado no Brasil em 1991, por iniciativa do Estado do Paraná, cuja revogada Lei Complementar Estadual nº 59/91 previa a repartição de 5% do ICMS arrecadado aos municípios paranaenses que possuíam mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental em seus territórios (FERREIRA JÚNIOR, SOUZA e LOPES, 2024). Atualmente, sua regulamentação no Paraná é feita pela Lei Complementar Estadual nº 249/2022.

Ao longo dos anos, o ICMS Ecológico consolidou-se como um instrumento eficaz de incentivo à conservação ambiental, ao permitir que o Estado induza práticas de desenvolvimento sustentável por meio da valorização de comportamentos ambientalmente responsáveis (VIANA e QUEIROZ DE LIRA, 2024). Conforme apontam os autores, embora a incorporação da dimensão ambiental represente uma alternativa promissora para a indução de condutas sustentáveis, sua efetividade

encontra obstáculos práticos, sobretudo enquanto não houver uma mudança substancial na percepção coletiva acerca da relevância da proteção ambiental.

Engel, Gonçalves e Militz (2025) apontam que o repasse do ICMS Ecológico pode induzir práticas sustentáveis nos municípios, incentivando a conservação de áreas naturais, a proteção de recursos hídricos e o uso de energias renováveis, com benefícios como a preservação da biodiversidade, a mitigação das mudanças climáticas e a melhoria da qualidade de vida.

Diante do avanço da degradação ambiental, impõe-se à Administração Pública o dever de instituir mecanismos capazes de prevenir e desestimular práticas lesivas ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que se promovem incentivos à preservação, tanto por parte do Estado quanto da sociedade. Nesse contexto, destacam-se, além do princípio do poluidor-pagador, o princípio do protetor-recebedor, que estabelece a compensação àqueles que adotam medidas efetivas de conservação ambiental, reforçando o compromisso institucional com o desenvolvimento sustentável (FERREIRA JÚNIOR, SOUZA, LOPES, 2024).

Pedrosa Ferreira e Oliveira Ferreira (2024), ao citarem Hempel (2008), enfatizam que, ao reconhecer a urgência e a gravidade dos problemas ambientais, o autor associa o ICMS Ecológico ao princípio do protetor-recebedor, segundo o qual os agentes que promovem a proteção ambiental devem ser financeiramente recompensados.

A experiência de diversos Estados – inclusive daqueles que adotaram o mecanismo mais recentemente – evidencia que o tributo possui capacidade de induzir comportamentos voltados à proteção ambiental nos municípios, não apenas pelo incentivo representado por uma cota-parte mais elevada, mas também pela exigência de comprovação, perante o Estado, da existência de políticas ambientais estruturadas e efetivas (VIANA e QUEIROZ DE LIRA, 2024).

Não obstante os benefícios associados ao ICMS Ecológico, é necessário advertir sobre riscos relevantes, tais como a adoção de medidas meramente estratégicas para obtenção de recursos, sem a devida consideração dos impactos sociais e econômicos; a definição imprecisa ou manipulável dos critérios de elegibilidade; e a ocorrência de práticas de *greenwashing* (aparência de que é sustentável, mas não é), quando não há efetivos ganhos ambientais. Em síntese, trata-se de um instrumento com potencial positivo, cuja efetividade depende da existência de critérios claros, mecanismos adequados de fiscalização e integração com políticas públicas locais (ENGEL; GONÇALVES; MILITZ, 2025).

A incorporação da dimensão ambiental configura-se como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana, tanto para as gerações presentes quanto para as futuras, promovendo o desenvolvimento sustentável como meio de assegurar o mínimo existencial no contexto de um Estado Socioambiental de Direito (VIANA e QUEIROZ DE LIRA, 2024).

Nesse sentido, Scaff e Tupiassu (2004), citados por Pedrosa Ferreira e Oliveira Ferreira (2024), definem o ICMS Ecológico como uma política pública tributário-ambiental orientada por um modelo de desenvolvimento sustentável, ao reconfigurar o montante de recursos orçamentários destinado a cada município, favorecendo, assim, a melhoria do bem-estar social. Por sua natureza, o ICMS é um tributo de finalidade fiscal. Contudo, com a introdução da tributação ecológica, passou a exercer também função extrafiscal, utilizando-se da repartição de receitas como instrumento de indução de comportamentos (FERREIRA JÚNIOR, SOUZA e LOPES, 2024).

Ressalte-se, entretanto, que o ICMS Ecológico pressupõe a adoção de medidas administrativas voltadas à gestão ambiental, com estratégias claras e objetivas, direcionadas exclusivamente à preservação do meio ambiente.

Fenzl, Pinheiro e Bastos (2022), ao analisarem o ICMS Verde no Estado do Pará, advertiram sobre a insuficiência de capacidade de gestão ambiental em parte dos municípios paraenses. A legislação que regulamenta o ICMS Verde no Pará condiciona o repasse dos recursos à existência de estrutura mínima apta a administrar os valores recebidos e a efetivar uma gestão ambiental descentralizada. Contudo, na implementação da política, o Estado acabou por beneficiar indistintamente todos os municípios, por razões essencialmente políticas, ainda que muitos não dispusessem das condições materiais e técnicas necessárias à gestão pretendida. Nesse contexto, a aplicação do ICMS Verde revela-se heterogênea e marcada por entraves estruturais que comprometem sua efetividade.

4. ANÁLISE E RESULTADOS

Discute-se, neste estudo, se os recursos provenientes do ICMS Ecológico, ao ingressarem na receita do município, caracterizam-se como recursos livres ou se tratam de recursos vinculados, bem como o quão próximo esse mecanismo está do instituto do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Essa discussão parte do pressuposto de que o ICMS, como qualquer imposto, está sujeito à regra da não afetação de sua receita a quaisquer órgãos, fundos ou despesas, conforme estabelece o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal:

> Art. 167. São vedados:
> (...)
> IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Entretanto, o ICMS Ecológico não se comporta como um recurso público de origem puramente tributária, sobretudo quando ingressa nos cofres públicos do município, irrigando o seu caixa geral. A sua razão de existir está atrelada à necessidade de modificação do comportamento dos municípios, visando à proteção dos mananciais hídricos e das unidades de conservação ambiental existentes em seu território.

No Estado do Paraná, segundo dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), foram repassados aos municípios, em 2024, a título de ICMS Ecológico, R$ 443.197.901,09, enquanto as despesas empenhadas na função "gestão ambiental" foram de aproximadamente R$ 146.649.491,94, gerando um considerável superávit que sugere a aplicação desses recursos em outras funções que possam não ser ambientais.

Dos 278 municípios que receberam recursos do ICMS Ecológico em 2024, 147 (52,87%) aplicaram a totalidade em gestão ambiental, o que sugere que os demais municípios têm utilizado esses recursos em outras áreas.

Com base nesses dados, busca-se verificar se o ICMS Ecológico pode ser caracterizado como uma forma de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), o que reforçaria a ideia de vinculação dos recursos exclusivamente à gestão ambiental no município. Caso contrário, os recursos ainda poderiam ser considerados vinculados, por se tratar de receita tributária imprópria; ou, então, seriam realmente livres, sem qualquer destinação ambiental específica – sendo "ecológicos" apenas por existirem bens ambientais a conservar nos municípios beneficiários.

No Direito Financeiro, as receitas tributárias são classificadas como próprias, quando provenientes da arrecadação de tributos instituídos pela pessoa política que detém competência tributária para arrecadar; e como impróprias, quando derivam de tributos arrecadados por outra pessoa política. É o caso do ICMS e do IPVA, tributos arrecadados pelo Estado-membro, cuja parte da arrecadação é obrigatoriamente transferida aos municípios.

Segundo Berti (2021), a receita tributária imprópria ocorre quando uma entidade recebe parcelas de tributos arrecadados por outra, conforme previsto na Constituição. Como o ente beneficiário não possui competência legislativa sobre esses tributos, os valores recebidos são classificados como receita tributária imprópria.

Essa classificação é relevante porque, no caso de impostos como tributos próprios, aplica-se a vedação constitucional de vinculação do produto da arrecadação a órgão, fundo ou despesa. Já no caso das receitas tributárias impróprias – oriundas de tributos arrecadados por outro ente – essa vedação não se aplica, permitindo que os recursos sejam livres ou vinculados, conforme dispuser a lei.

É o que se pode extrair da ementa do Recurso Extraordinário nº 184.116/MS, no qual o STF decidiu que a vinculação vedada pela Constituição Federal se refere

aos tributos próprios, ou seja, àqueles destinados ao financiamento das despesas diretamente produzidas pelo ente arrecadador.

> ACORDO - DÉBITO - ICMS - PARTICIPAÇÃO DO MUNICÍPIO. Inexiste ofensa ao inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, no que utilizado o produto da participação do município no ICMS para liquidação de débito. A vinculação vedada pelo Texto Constitucional está ligada a tributos próprios. (RE 184.116/MS, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 16/02/2001).

Nesse sentido, a cota-parte do ICMS destinada aos municípios – correspondente a 25% do total arrecadado –, quando repassada, ingressa nos cofres municipais sem a vedação de vinculação característica dos impostos, por não se tratar de tributo próprio do ente municipal, podendo ser classificada como uma receita tributária imprópria livre ou vinculada.

A vinculação de receitas deriva de um liame entre o recurso e o objetivo preestabelecido, um "elo normativo" entre fonte e destino, estabelecendo uma garantia de recurso para determinada finalidade, o que também contribui para a rigidez orçamentária e impossibilita a realocação dos recursos, no caso de superávit financeiro, entre os recursos afetados (BASSI, 2019).

A não vinculação de receita a órgãos, fundos ou despesas específicas, garante ao Poder Executivo liberdade na alocação dos recursos conforme seu programa de governo, de modo que a vinculação integral comprometeria essa autonomia, configurando violação ao princípio da separação dos poderes, ao transferir indevidamente ao Legislativo o controle sobre a destinação das receitas tributárias (LEITE, 2016).

Ao estudar a vinculação de receitas, é importante destacar que outras espécies tributárias, como as taxas e as contribuições, têm, por natureza, a vinculação aos fins almejados por sua arrecadação, de modo que o produto dessa arrecadação deve ser utilizado para o fim que ensejou sua criação. Foi o que decidiu o STF na ADIn nº 1.378, ao declarar inconstitucional a destinação parcial da taxa judiciária a instituições privadas, e no Recurso Extraordinário nº 566.007, ao considerar inconstitucional a desvinculação da receita proveniente da COFINS, determinando sua vinculação.

Cite-se, ainda, que o parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que "os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso". Ou seja, a vinculação permanece até a efetiva utilização dos recursos, independentemente do exercício financeiro em que ocorra o desembolso.

> Diante do exposto até aqui, tem-se as seguintes informações básicas:
> i) É vedada a vinculação de impostos a órgãos, fundos ou despesas, exceto quando previsto na Constituição;
> ii) A vinculação se refere a tributos próprios, ou seja, a parcela repassada a outros entes federados não está sob efeito da vedação da vinculação;

> iii) É da natureza da taxa e da contribuição a sua vinculação por meio de lei ordinária que as criam; e
> iv) Os recursos vinculados devem atender exclusivamente o objeto vinculado, independentemente do exercício financeiro que ocorrerá o desembolso.

O ICMS Ecológico do Estado do Paraná tem como objetivo destinar 5% de sua arrecadação aos municípios que possuam, ou sejam por eles influenciados, unidades de conservação ambiental ou mananciais de abastecimento público, conferindo-lhe características de tributo ambiental.

O tributo ambiental possui natureza extrafiscal, ou seja, tem como objetivo modificar o comportamento do poluidor. Sua arrecadação deve tender à nula, indicando que a conduta do agente se adequou aos parâmetros ambientais aceitáveis (DEON SETTE e NOGUEIRA, 2006).

O tributo ambiental, em qualquer de suas espécies, não possui função arrecadatória ou de geração de receita orçamentária. Sua finalidade é comportamental: modificar a conduta do agente poluidor, exigindo dele uma postura inativa frente à degradação que provoca e proativa na adoção de ações ecologicamente sustentáveis. Essa lógica está alinhada ao princípio constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo dever de preservação recai sobre as presentes e futuras gerações.

Vale citar o ensinamento de Deon Sette e Nogueira (2006):

> (...) um tributo que se destine a estimular a adoção de atitudes mais sustentáveis terá sua eficácia dependente da redução das receitas ao mínimo possível, sendo o ideal uma receita nula. Receitas nulas indicam que todos os agentes econômicos teriam mudado seu comportamento e deixado de praticar o ato que gerava o recurso – finalidade extrafiscal.

O ICMS Ecológico do Paraná tem como objetivo conservar e proteger unidades de conservação e mananciais de abastecimento público, exigindo que os municípios que possuam essas áreas em seus territórios promovam uma gestão ambiental eficaz para evitar a degradação.

A exigência de contraprestação – em que o Estado-membro repassa o ICMS Ecológico em troca da gestão ambiental dessas áreas – suscita uma reflexão relevante. Independentemente de sua constitucionalidade, questiona-se se essa relação configura uma transferência no âmbito da repartição de receitas públicas ou se se assemelha ao pagamento por um serviço prestado pelo município, o que poderia caracterizá-la como uma forma de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

A crescente preocupação com a degradação dos recursos naturais e a promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado levou ao desenvolvimento de instrumentos voltados ao incentivo de práticas conservacionistas, incorporando ao Direito Ambiental o princípio do "protetor-recebedor", que reconhece e recompensa aqueles que contribuem para a preservação ambiental (TEIXEIRA et al., 2023).

No Estado do Paraná, o Instituto de Água e Terra (IAT), órgão ambiental estadual, expediu a Portaria IAP nº 5/2025, cujo artigo 10 dispõe que o município beneficiado pelo ICMS Ecológico poderá firmar termo de compromisso para o planejamento, a implementação e a manutenção de áreas protegidas federais, estaduais e municipais. Isso sugere uma obrigação dos municípios de instituir uma gestão ambiental como contraprestação pelo recebimento do ICMS Ecológico. A Portaria IAP nº 6/2025 regulamenta esse termo de compromisso.

Nesse sentido, diante da norma infralegal em questão, o ICMS Ecológico poderia ser considerado uma forma de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), estando, portanto, atrelado aos serviços ambientais prestados pelo município e, consequentemente, seus recursos estariam vinculados a esses serviços?

Os serviços ambientais constituem uma abordagem específica da valoração econômica dos serviços ecossistêmicos, cuja importância é medida pelo uso social e pelos custos de conservação, sendo recompensados por meio do mecanismo de PSA (VILELA, 2023).

Segundo Wunder (2015), o PSA se caracteriza como "transações voluntárias entre usuários de serviços e prestadores de serviços que estão condicionadas a regras acordadas de gestão de recursos naturais para a geração de serviços externos".

Para Vilela (2023), o PSA funciona por meio da remuneração feita por indivíduos, empresas ou governos – consumidores de ativos ambientais – a diversos provedores, como proprietários de terras, comunidades tradicionais e agricultores, que têm autonomia para realizar ações de conservação e manejo sustentável em seus territórios.

A implementação do PSA varia conforme a região e os objetivos do programa, envolvendo a identificação e valoração dos serviços ambientais, a formalização com os provedores, o monitoramento dos resultados e a remuneração dos prestadores, exigindo também a definição dos serviços ecossistêmicos locais e de seus potenciais beneficiários (VILELA, 2023).

A "transação voluntária" e as "regras acordadas" mencionadas por Wunder (2015) remetem à ideia de contrato – um vínculo de contraprestação entre partes iguais – que, de fato, caracteriza o modelo proposto pelo Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Isso difere da tributação, cuja relação decorre diretamente da Constituição Federal, que estabelece a competência de cada tributo e a respectiva repartição de sua receita entre os entes federados.

No caso do ICMS Ecológico do Estado do Paraná, a condição para que o município seja contemplado com a cota-parte do tributo é a existência, em seu território, de unidades de conservação ambiental e mananciais de abastecimento público, sem distinção quanto à esfera federativa dessas áreas – sejam elas federais, estaduais ou municipais.

Ao admitir que essas unidades de conservação podem ser federais ou estaduais, infere-se que o município deve assumir a gestão dessas áreas protegidas para fins de recebimento do ICMS Ecológico, o que poderia caracterizar uma forma de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Entretanto, segundo Camargo Neto et al. (2025), ao analisar boas práticas de PSA, não seria possível que áreas obrigatoriamente protegidas – como Áreas de Proteção Permanente, Reservas Legais e Unidades de Conservação – se enquadrem nesse instrumento econômico, justamente por já haver obrigação legal quanto à sua preservação.

Ainda que se invoque a Portaria IAP nº 5/2025, que estabelece, entre outros pontos, o cálculo do fator ambiental para individualizar a participação de cada município na cota-parte do ICMS Ecológico, a eventual exigência de termo de compromisso para a gestão ambiental das áreas protegidas pode violar o princípio constitucional da autonomia municipal. Esse entendimento já foi firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2355/PR, ao declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.690/1999, do Estado do Paraná, que obrigava os municípios a aplicarem 50% do ICMS em áreas de terras indígenas.

O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) no Estado do Paraná é regulado pela Lei Estadual nº 17.134/2012. Ao analisar seu conteúdo, observa-se que o Estado propôs um instrumento econômico voltado exclusivamente a proprietários e posseiros de áreas naturais preservadas, estabelecendo o poder público como parte contratual responsável pelo pagamento dos serviços ambientais.

Nesse contexto, o ICMS Ecológico do Paraná não reúne os elementos necessários para ser caracterizado como PSA. Isso se deve tanto à ausência, na lei que o instituiu, de qualquer exigência de oferta de serviços ambientais como condição para o recebimento da cota-parte do imposto, quanto à definição legal de serviços ambientais prevista na legislação estadual específica.

Considerando sua natureza extrafiscal – voltada a premiar municípios que preservam áreas ambientais – os recursos oriundos do ICMS Ecológico não devem ser utilizados para cobrir despesas ordinárias da administração municipal. Seu propósito não é ampliar a arrecadação, mas fomentar ações e projetos voltados à gestão ambiental, o que, aparentemente, não tem ocorrido.

5. CONSIDERAÇÕES

O estudo procurou demonstrar que o ICMS Ecológico do Estado do Paraná não possui as características de um Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), pois, se assim fosse, suas receitas poderiam ser vinculadas às atividades voltadas à preservação das unidades de conservação e dos mananciais hídricos dos municípios.

Entretanto, a natureza extrafiscal do ICMS Ecológico – com o objetivo claro de premiar os municípios que conservam áreas de proteção hídrica e ambiental –

remete à necessária aplicação de seus recursos exclusivamente na gestão ambiental municipal. Trata-se, portanto, de uma receita tributária imprópria, decorrente de um imposto, cuja vinculação se justifica pela destinação a atividades e projetos que promovam o desenvolvimento ambiental sustentável e a gestão das áreas que justificaram o repasse ao município.

Naturalmente, este trabalho apresenta limitações, destacando-se a recente consolidação do instrumento de Pagamento por Serviços Ambientais, ainda pouco amadurecido na literatura, apesar de já contar com regulamentação em âmbito federal e estadual. Também se limita pela impossibilidade de demonstrar com precisão quais despesas estão sendo custeadas com os recursos provenientes do ICMS Ecológico. É possível que alguns municípios apliquem integralmente esses recursos em ações ambientais; contudo, ao se comparar com a função contábil "gestão ambiental", observa-se que quase 70% dos municípios não utilizam os recursos para essa finalidade.

Para aprofundar o tema, sugere-se a realização de estudos que verifiquem se o ICMS Ecológico pode ser enquadrado como subsídio ou subvenção ambiental, o que reforçaria a tese da vinculação dos recursos. Também são necessários estudos econométricos que avaliem a suficiência dos valores repassados via ICMS Ecológico para cobrir as despesas ambientais nos municípios.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Lucas Pinheiro de. SILVA, Ivamauro Ailton de Sousa. Uma Análise Comparativa do Critério Ecológico no Regime do ICMS no Estado do Pará e a sua Projeção no IBS. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 7 n. 4, jul.-ago. 2025. Disponível em: https://doi.org/10.56579/rei.v7i4.2212. Acesso em: 19/09/2025.

BASSI, Camillo de Moraes. Receitas vinculadas e despesas obrigatórias: explorando conceitos, métodos de atuação e determinantes à rigidez orçamentária. Brasília: **Ipea**, 2019b. (Nota Técnica, n. 56). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9321. Acesso em: 20/09/2025.

BERTI, Flávio de Azambuja. **Curso de direito financeiro e orçamentário**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese**. São Paulo: Atlas, 2004.

CAMARGO NETO, Lauro de. JORGE, Nayara Luciana. CARVALHO, Soraya Joussef. BRITO, Luís Fernando Pereira de. RANIERI, Victor Eduardo Lima. RAIMUNDO E ALMEIDA, Maria Rita. Análise da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais à Luz das Boas Práticas Internacionais. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, Vol. 28, 2025. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc00111vu28L3AO. Acesso em: 16/09/2025.

DEON SETTE, Marli T. NOGUEIRA, Jorge M. Aplicabilidade da Tributação Ambiental. **Revista Jurídica da Justiça Federal em Mato Grosso - JUDICE**. Cuiabá. EdUFMT, Ano VI, Número 14 (set.2004/ago.2006), 2006, p.27-32. ISSN 1415-8299.

ENGEL, Vonia. GONÇALVES, Diego Marques. MILITZ, Gabriel Marin. Os municípios da quarta colônia e a promoção do desenvolvimento ambiental através da Lei de Responsabilidade Fiscal e Ampliação do ICMS ecológico como forma de prevenir desastres ambientais. **Revista Observatorio de La Economia Latinoamericana**, Curitiba, v.23, n.4, p. 01-20. 2025. Disponível em: http://10.55905/oelv23n4-119. Acesso em: 17/09/2025.

FENZL, Norbert. PINHEIRO, Patrick de Oliveira. BASTOS, Rodolpho Zahluth. Incongruências Entre o Abstrato

e o Concreto: Análise do ICMS Verde do Pará a partir de sua Estrutura Normativa. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.19, n.43, p.125-146, Janeiro/Abril de 2022. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v19i43.2262. Acesso em: 16/09/2025.

FERREIRA JÚNIOR, Adive Cardoso. SOUZA, João Gabriel Costa. LOPES, Luiza Pinto Santos. ICMS Ecológico como uma Política Pública de Desenvolvimento Sustentável. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**. São Paulo, v.10.n.07. jul. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.51891/rease.v10i7.14961. Acesso em: 14/09/2025.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 5ª edição, Salvador, Bahia: JusPodivm, 2016.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, Meire Terezinha Lemes. PINTO, Heverton Eustaquio. Promovendo a sustentabilidade ambiental em Goiás: estratégias para fortalecer a implementação e divulgação eficaz do ICMS- Ecológico. **Revista Observatorio de la Economia Latinoamericana**, Curitiba, v.22, n.6, p. 01-23. 2024. Disponível em: http://10.55905/oelv22n6-178. Acesso em: 16/09/2025.

PEDROSA FERREIRA, Beatriz Mesquita. OLIVEIRA FERREIRA, Monaliza de. Dinâmica distributiva de ICMS ecológico em Pernambuco, Brasil, e a criação de novas Unidades de Conservação. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 25, n. 3, e2533834, jul./set. 2024. Disponível em: http://dx.doi.org/10.20435/inter.v25i3.3834. Acesso em: 18/09/2025.

SALMI, Frederico. CANOVA, Moara Almeida. PADGURSCHI, Maíra C. G. Ética climática, (in)justiças e limitações do Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, Vol. 26, 2023. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20210123r2vu2023L2AO. Acesso em: 13/09/2025.

SILVA, Ellen Cristina do Monte. ROCHA, Gilberto de Miranda. As Ações de Políticas Públicas de Conservação Ambiental na Zona Costeira Paraense: A Aplicabilidade do ICMS Verde. **Ciência Geográfica**, Bauru, Ano XXVIII, Vol. XXVIII (2): Janeiro/Dezembro, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.18817/26755122.28.2.2024.3868. Acesso em: 15/09/2025.

TEIXEIRA, Juliana Vieira Barbosa da C. BITTENCOURT, Márcia Reis. SOUZA, Gabriel Barros Gonçalves de. SOUZA, Laumar Neves de. Os (Des)Caminhos da Implementação do Pagamento por Serviços Ambientais na Chapada Diamantina (Bahia). **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE** - Ano XXV - Dossiê Especial - XX Semana de Análise Regional e Urbana - 2023 – Salvador-BA – p. 402 – 422. Disponível em: http://dx.doi.org/10.36810/rde.v2isaru20.8797. Acesso em: 18/09/2025.

VIANA, Herbert Ricardo Garcia. QUEIROZ DE LIRA, Fernanda Guedes. ICMS ecológico nos estados do nordeste do Brasil: uma análise comparativa. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v.16, n.4, p. 01-28, 2024. Disponível em: http://10.55905/cuadv16n4-080. Acesso em: 15/09/2025.

VILELA, Sérgio Luiz de Oliveira. Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) em uma Visão Panorâmica: Contribuições Ambientais, Econômicas e Sociais. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 43, n. 2, jul./dez. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.37370/raizes.2023.v43.845. Acesso em: 19/09/2025.

SANTOS, Vanessa Érica da Silva. FONTGALLAND, Isabel Lausanne. Pagamentos por serviços ambientais (PSA) x novo código florestal: uma análise no Estado da Paraíba. **Brazilian Journal of Animal and Environmental Research**, Curitiba, v.5, n.4, p. 4180-4198, out./dez., 2022. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJAER/article/view/55099/40621. Acesso em: 24/09/2025.

WUNDER, S. Revisiting the concept of payments for environmental services. **Ecological Economics**, v.117, p.234–243, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.08.016. Acesso em: 23/09/2025.