



Procedência: Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM/MG

Interessados: Consórcio Intermunicipal de Gestão e Desenvolvimento Ambiental Sustentável das Vertentes – CIGEDAS

Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos – ECOTRES

Municípios de Santos Dumont e de Ubá

Parecer n.º: 15.820

Data: 23 de dezembro de 2016

Classificação Temática: Meio ambiente. ICMS Ecológico.

EXP. 1260860.5.70001637.1081.2016

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. DIREITO AMBIENTAL TRIBUTÁRIO. ICMS ECOLÓGICO. ART. 155, II, E 158, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 4º, I, DA LEI ESTADUAL N. 18.030/2009. INTERPRETAÇÃO. ARTS. 110 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. CONFORMIDADE COM A LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011, O DECRETO N. 44.844/08 E A RESOLUÇÃO CONJUNTA SEMAD/SEPLAG N. 1.212/2010.

Na expressão “operação [licenciada ou] autorizada pelo órgão ambiental”, contida no inciso I do art. 4º da Lei Estadual n. 18.030/2009, o termo autorizada se refere a estar regularizada mediante Autorização Ambiental de Funcionamento, cuja interpretação restritiva se faz à consideração do teor do art. 110 do Código Tributário Nacional e, especialmente, tendo em vista o art. 13 da Lei Complementar n. 140/2011 e as definições do art. 1º da Resolução Conjunta SEMAD/SEPLAG n. 1.212/2010.

Opinamos pela ratificação da manifestação da Procuradoria da FEAM, no sentido da inviabilidade de percepção do ICMS Ecológico pelos municípios requerentes, cujos sistemas estejam funcionando amparados por Termo de Ajustamento de Conduta ou por Autorização Provisória para Operar.

RELATÓRIO

1. O Sr. Presidente da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM, por meio do Ofício n. 299/2016, encaminha à Consultoria Jurídica da AGE, para



Procedência: Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM/MG

Interessados: Consórcio Intermunicipal de Gestão e Desenvolvimento Ambiental Sustentável das Vertentes – CIGEDAS

Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos – ECOTRES

Municípios de Santos Dumont e de Ubá

Parecer n.º:

Data:

Classificação Temática: Meio ambiente. ICMS Ecológico.

EXP. 1260860.5.70001637.1081.2016

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. DIREITO AMBIENTAL TRIBUTÁRIO. ICMS ECOLÓGICO. ART. 155, II, E 158, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 4º, I, DA LEI ESTADUAL N. 18.030/2009. INTERPRETAÇÃO. ARTS. 110 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. CONFORMIDADE COM A LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011, O DECRETO N. 44.844/08 E A RESOLUÇÃO CONJUNTA SEMAD/SEPLAG N. 1.212/2010.

Na expressão “operação [licenciada ou] autorizada pelo órgão ambiental”, contida no inciso I do art. 4º da Lei Estadual n. 18.030/2009, o termo autorizada se refere a estar regularizada mediante Autorização Ambiental de Funcionamento, cuja interpretação restritiva se faz à consideração do teor do art. 110 do Código Tributário Nacional e, especialmente, tendo em vista o art. 13 da Lei Complementar n. 140/2011 e as definições do art. 1º da Resolução Conjunta SEMAD/SEPLAG n. 1.212/2010.

Opinamos pela ratificação da manifestação da Procuradoria da FEAM, no sentido da inviabilidade de percepção do ICMS Ecológico pelos municípios requerentes, cujos sistemas estejam funcionando amparados por Termo de Ajustamento de Conduta ou por Autorização Provisória para Operar.

RELATÓRIO

1. O Sr. Presidente da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM, por meio do Ofício n. 299/2016, encaminha à Consultoria Jurídica da AGE, para



análise e manifestação, pedido de avaliação relativamente aos critérios e condições para distribuição de parcela do ICMS Ecológico.

2. Após manifestação da Procuradoria Jurídica da FEAM na Nota Jurídica n. 29, de 2016, reiterada no MEMO n. 203/2016 da mesma Procuradoria, o Chefe de Gabinete da FEAM levou a matéria ao conhecimento do Presidente da FEAM (MEMO 322, de 2016), que a encaminhou para a Advocacia-Geral do Estado.

3. Tendo em vista os fluxos que se vêm estabelecendo na Consultoria Jurídica, foi definido que a análise da matéria será feita pela Consultoria Jurídica, diante de sua repercussão.

4. Retornou-me o processo, recebido em 06/12/2016.

5. A questão jurídica a ser definida diz respeito à possibilidade de inclusão de municípios como beneficiários de ICMS ecológico, relativamente à matéria de competência da FEAM (saneamento ambiental), em situações em que os mesmos não obtiveram licença para operar, mas assinaram Termo de Ajustamento de Conduta ou detêm Autorização Provisória para Operar.

6. A Procuradoria da FEAM, após explanar sobre a finalidade do ICMS Ecológico, concluiu “que não é aplicável o ICMS Solidário modalidade ‘meio ambiente’ aos municípios cujo sistema de tratamento ou disposição final de lixo ou esgoto sanitário esteja em funcionamento por meio de TAC ou APO.”

7. O entendimento firmado pela Procuradoria da FEAM amparou-se na legalidade estrita da regra tributária, fazendo uma interpretação restritiva do texto do inciso I do art. 4º da Lei Estadual n. 18.030/09.

8. Relatado o processo, passamos ao exame.

PARECER

9. O ponto central da consulta diz respeito à existência, ou não, de autorização legal para distribuição de parcela de ICMS a municípios com base no critério “meio ambiente”, especificamente em relação a sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, nos termos do art. 1º, VIII, combinado com o art. 4º, I, da Lei Estadual n. 18.030/2009, que dispõem:


Nirza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



Art. 1º A parcela da receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - pertencente aos Municípios, de que trata o § 1º do art. 150 da Constituição do Estado, será distribuída nos percentuais indicados no Anexo I desta Lei, conforme os seguintes critérios:

(...)VIII - meio ambiente;

(...)

Art. 4º Os valores decorrentes da aplicação dos percentuais relativos ao critério "meio ambiente", de que trata o inciso VIII do art. 1º, serão distribuídos aos Municípios da seguinte forma:

I - parcela de 45,45% (quarenta e cinco vírgula quarenta e cinco por cento) do total aos Municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada ou autorizada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% (setenta por cento) e 50% (cinquenta por cento) da população urbana, observadas as seguintes diretrizes:

a) o valor máximo a ser atribuído a cada Município não excederá o seu investimento inicial para a implantação do sistema, estimado com base na população atendida e no custo médio *per capita* dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários, custo este fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental - Copam -, observado o disposto em regulamento;

b) sobre o valor calculado na forma da alínea "a" incidirá um fator de qualidade variável de 0,1 (um décimo) a 1 (um), apurado anualmente, conforme disposto em regulamento, com observância de pressupostos de desempenho operacional, gestão multimunicipal e localização compartilhada do sistema, tipo e peso de material reciclável selecionado e comercializado no Município por associação ou cooperativa de coletores de resíduos e energia gerada pelo sistema; e

c) o limite previsto na alínea "a" decrescerá, anualmente, na proporção de 20% (vinte por cento) de seu valor, a partir do décimo primeiro ano subsequente àquele do licenciamento ou autorização para operacionalização do sistema;

10. A dúvida decorre da situação de Municípios que ainda não concluíram as obras dos sistemas a que se referem o inciso I do art. 4º da Lei n. 18.030/09, estando operando com amparo em Termos de Ajustamento de Conduta ou em Autorização Provisória para Operar, cujo processo de licenciamento ainda está em trâmite, aguardando julgamento do COPAM.

11. O Inciso I do art. 4º da Lei 18.030/09, transcrito acima, autoriza a distribuição da parcelas a Municípios "cujos sistemas de tratamento ou



disposição final de lixo ou de esgoto sanitário” esteja “com **operação licenciada ou autorizada pelo órgão ambiental**”, além de outros requisitos.

12. A interpretação feita pela Procuradoria da FEAM, restritiva, tendo em vista tratar-se de regra de natureza tributária, foi no sentido de que o Município ou Consórcio precisa estar com o sistema licenciado ou autorizado e essa Autorização é aquela prevista no art. 4º do Decreto Estadual n. 44.844/08.

13. A Autorização Ambiental de Funcionamento, prevista no Decreto n. 44.844/08 é uma espécie de procedimento simplificado para empreendimentos ou atividades considerados de impacto não significativo, conforme art. 5º do mesmo Decreto, e alterado pela Lei Estadual n. 21.972/2016, conforme arts. 17, III, e art. 20, que criou o Licenciamento Ambiental Simplificado.

14. A Chefia de Gabinete da Presidência da FEAM, no entanto, tem entendimento de que a autorização não seria apenas relativa à Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF), mas também relativamente a TAC ou Autorização Provisória para Operar (APO).

15. Com efeito, impõe-se definir o alcance da expressão operação autorizada, que é requisito para percepção da parcela do ICMS, nos termos do inciso I do art. 4º da Lei n. 18.030/2009.

16. O mesmo inciso I diz que receberão a parcela do ICMS os Municípios cujos sistemas, com operação licenciada ou autorizada pelo órgão ambiental estadual, atendam a um percentual mínimo da população urbana e a alínea “c” prevê decréscimo do limite do valor a ser percebido “a partir do décimo primeiro ano subsequente àquele do licenciamento ou autorização para operacionalização do sistema.”

17. Esse termo autorização é também utilizado na Lei Complementar n. 140/2011, cujo art. 13 assim dispõe: Os empreendimentos e atividades são **licenciados ou autorizados**, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

18. O § 1º desse art. 13 prevê que os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao **órgão responsável pela licença ou autorização**, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental. Ou seja, esse parágrafo faz uma correspondência


Procuradoria da FEAM
Coordenadora de Área
Condição Jurídica/ACC
11/03/2017 13:22:22



clara do termo autorização com autorizados no *caput*, deixando entrever a perspectiva de ato formal ao final do processo de licenciamento.

19. Prosseguindo, observa-se que, entre as ações administrativas dos Estados está a de exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição **para licenciar ou autorizar, ambientalmente**, for cometida aos Estados (art. 8º, inciso XIII, LC 140/2011).

20. A questão relativa à distinção entre os vocábulos licença e autorização que, em termos gerais, no Direito Brasileiro, são utilizados sem muito rigor técnico, em matéria ambiental, tem tratamento diferenciado. A doutrina vem entendendo que o licenciamento ambiental tem vida própria, independente do conceito de 'licença' próprio do Direito Administrativo¹. E que o licenciamento culmina em uma autorização.

21. Talvez em razão dessa discussão doutrinária, a LC 140/2011 tenha utilizado os dois vocábulos, sempre, em todas as passagens relativas a licenciar ou autorizar, o que é encontrado no art. 4º, inciso I, da Lei n. 18.030/2009.

22. A Resolução Conjunta SEMAD/SEPLAG n. 1.212/2010, que atualiza os procedimentos para cálculo e publicação dos índices municipais referentes ao subcritério Saneamento Ambiental, critério Meio Ambiente, na distribuição de parcela do ICMC Ecológico, dispõe que, para seus efeitos, entende-se por **município habilitado** o ente federado mineiro que regularizou ambientalmente [verbo no passado] seu sistema de tratamento de esgoto sanitário, e/ou destinação/disposição final de resíduos sólidos urbanos atendendo a 50 ou 70% da sua população urbana, respectivamente (art. 1º, inciso VI).

23. Nessa toada, os incisos XI e XIII do mesmo art. 1º da Resolução Conjunta SEMAD/SEPLAG n. 1.212/2010 considera os sistemas de esgotamento sanitário e de resíduos sólidos urbanos habilitados um ou mais empreendimento regularizado ambientalmente. E o inciso XIV explicita o **tipo de regularização ambiental do empreendimento: modalidade de regularização ambiental que o empreendimento deve se enquadrar, por exemplo: Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF; e Licença de Operação - LO.**


Coordenadora de Área
Condição Jurídica/AGE
11/09/2015 - 15:11 - DAN/AGU 95/2012

¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 323.



24. O art. 2º, § 1º, ainda da Res. Conjunta 1.212/2010, determina que a FEAM envie dados para a Fundação João Pinheiro apurar o valor máximo a ser atribuído a cada município e, entre esses dados, se encontra, no inciso IX, qual o Tipo de regularização ambiental do empreendimento; se detém Licença de Operação ou Autorização Ambiental de Funcionamento.

25. Por outro lado, nos termos do art. 110 do Código Tributário Nacional, a lei tributária não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal ou dos Municípios, para definir ou limitar competências tributárias. No caso, dentro dessa lógica, só podemos definir o alcance da expressão operação licenciada ou autorizada, prevista na Lei que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do IMCS pertencente aos municípios, nos contornos de seu conceito no âmbito do Direito Ambiental.

CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, colocamo-nos de acordo com a Procuradoria da FEAM, no sentido de que “operação autorizada” está prevista no inciso I do art. 4º da Lei Estadual n. 18.030/2009 no sentido de operação que obteve Autorização Ambiental de Funcionamento, atual Licença Ambiental Simplificada da Lei Estadual n. 21.972/2016, não alcançando, portanto, Termo de Ajustamento de Conduta nem Autorização Provisória para Operar, o que conduz à conclusão pelo indeferimento do pedido dos municípios, de recepção da parcela do ICMS Ecológico com fundamento no inciso I do art. 4º da Lei n. 18.030/2009.

É como opinamos. À consideração superior.

Belo Horizonte, aos 21 de dezembro de 2016.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado

APROVADO EM 22/12 MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692

Danielle Antônia de Souza Castro
Danielle Antônia de Souza Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

Onofre Alves Bentes Júnior
Onofre Alves Bentes Júnior
ADVOGADO-GERAL DO ESTADO
20/12/2016