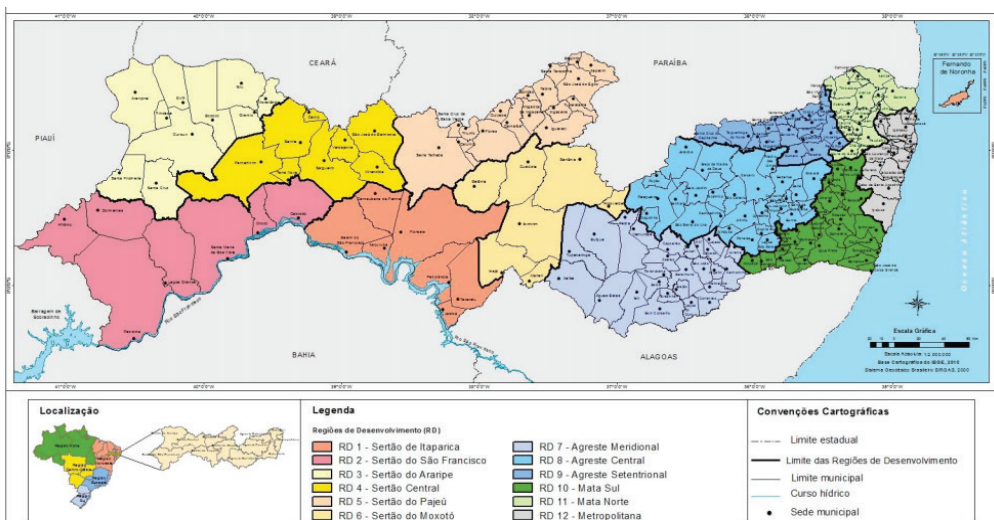


## ICMS socioambiental no estado de Pernambuco

O Estado de Pernambuco ocupa uma área de aproximadamente 98.146 km<sup>2</sup>, e, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população deste Estado é a sétima maior do país, estimada em 9.345.173 habitantes em 2015, apresentando o mais elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Nordeste, avaliado em 0,705, tomando como referência os indicadores de expectativa de vida, educação e PIB *per capita* (PERNAMBUCO, 2012). O artigo 1º, § 2º, da Lei Estadual nº 15.703/2015, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016-2019, divide Pernambuco em doze Regiões de Desenvolvimento que são apresentadas na Figura 6.1 (PERNAMBUCO, 2015).



**Figura 6.1** Mapa das Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (Lei Estadual nº 15.703/2015).

Fonte: Pernambuco (2014).

Pernambuco tem como capital a cidade do Recife e apresenta 184 municípios e um distrito estadual, o Arquipélago de Fernando de Noronha. O desenvolvimento econômico e social de um município, em regra, está relacionado ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que é uma medida formada por três componentes do desenvolvimento humano: longevidade (IDHM Longevidade), educação (IDHM Educação) e renda (IDHM Renda), variando de 0 a 1 (PNUD, 2010).

Neste trabalho, diante do elevado número de municípios em Pernambuco, o que tornaria o estudo quantitativo individualizado dos critérios socioambientais de repartição da receita do ICMS (ICMS Socioambiental), a que cada ente federativo municipal tem direito, em uma atividade homérica, foram selecionados aqueles com os maiores IDHM em cada Região de Desenvolvimento do Estado, conforme apresentado no Quadro 6.1.

**Quadro 6.1** Municípios com maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento no Estado de Pernambuco (2010)

REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO E MUNICÍPIOS	RANKING	IDHM
	2010	2010
Região de Desenvolvimento Sertão de Itaparica	...	0,617
<b>Jatobá</b>	<b>26°</b>	<b>0,645</b>
Região de Desenvolvimento do Sertão do São Francisco	...	0,671
<b>Petrolina</b>	<b>6°</b>	<b>0,697</b>
Região de Desenvolvimento Sertão do Araripe	...	0,579
<b>Araripina</b>	<b>70°</b>	<b>0,602</b>
Região de Desenvolvimento Sertão Central	...	0,627
<b>Salgueiro</b>	<b>13°</b>	<b>0,669</b>
Região de Desenvolvimento Sertão do Pajeú	...	0,626
<b>Triunfo</b>	<b>12°</b>	<b>0,670</b>
Região de Desenvolvimento Sertão do Moxotó	...	0,603
<b>Arcoverde</b>	<b>14°</b>	<b>0,667</b>
Região de Desenvolvimento Agreste Meridional	...	0,576
<b>Garanhuns</b>	<b>16°</b>	<b>0,664</b>
Região de Desenvolvimento Agreste Central	...	0,622
<b>Caruaru</b>	<b>11°</b>	<b>0,677</b>
Região de Desenvolvimento Agreste Setentrional	...	0,615
<b>Limoeiro</b>	<b>17°</b>	<b>0,663</b>

(continua)

**Quadro 6.1** Municípios com maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento no Estado de Pernambuco (2010) (continuação)

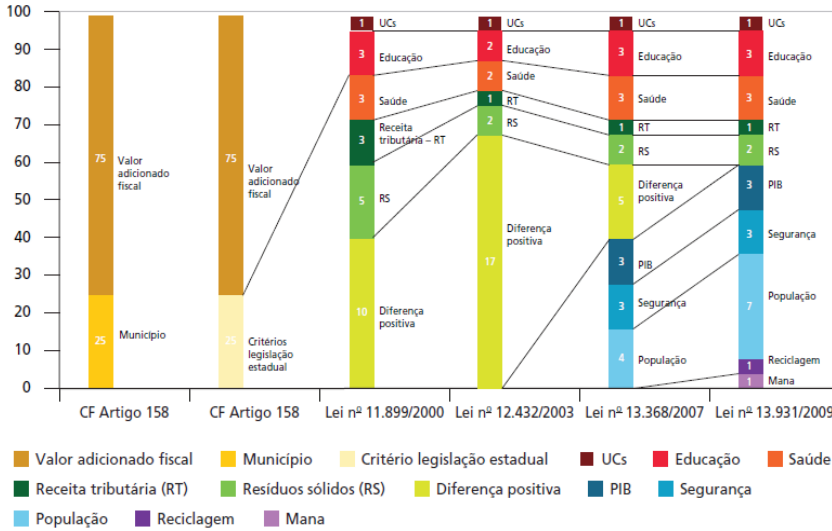
REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO E MUNICÍPIOS	RANKING	IDHM
	2010	2010
Região de Desenvolvimento Mata Sul	...	0,603
<b>Vitória de Santo Antão</b>	<b>29°</b>	<b>0,640</b>
Região de Desenvolvimento Mata Norte	...	0,627
<b>Carpina</b>	<b>9°</b>	<b>0,680</b>
Região de Desenvolvimento Metropolitana	...	0,737
<b>Recife</b>	<b>2°</b>	<b>0,772</b>

Fonte: Pernambuco (2014).

No que diz respeito à gestão ambiental, em Pernambuco, as políticas governamentais são orientadas por um conjunto de diretrizes traduzidas no Plano Estratégico Ambiental, que é harmonizado com a PNMA e implementado por meio da Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas, Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, Política Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, Política Estadual Florestal de Pernambuco e da Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERNAMBUCO, 2012). Neste quadro, o ICMS Socioambiental apresenta-se como um importante instrumento do Plano Estratégico Ambiental do Estado pernambucano.

Pernambuco implantou o ICMS Socioambiental por meio da Lei Estadual nº 11.899/2000, que deu nova redação à Lei Estadual nº 10.489/1990, que dispõe sobre a distribuição, entre os municípios, de parcela do produto da arrecadação do ICMS, nos termos do artigo 158, parágrafo único, inciso II, da CRFB/88. Nesta publicação é utilizada a denominação Lei do ICMS Socioambiental para fazer referência à Lei Estadual nº 10.489/1990 (Anexo A),<sup>1</sup> alterada pelas Leis Estaduais nº 11.899/2000, nº 12.206/2002, nº 12.432/2003, nº 13.368/2007, nº 13.931/2009, nº 14.529/2011, nº 14.581/2012, nº 14.881/2012, nº 15.296/2014, nº 15.658/2015, e recentemente pela Lei Estadual nº 15.929, de 30 de novembro de 2016. Na Figura 6.2, é representada a evolução legislativa que regulamenta o ICMS Socioambiental, em Pernambuco, com os respectivos critérios e índices de repartição de parcela do produto da arrecadação do ICMS destinados aos municípios, no período entre 2000 a 2009.

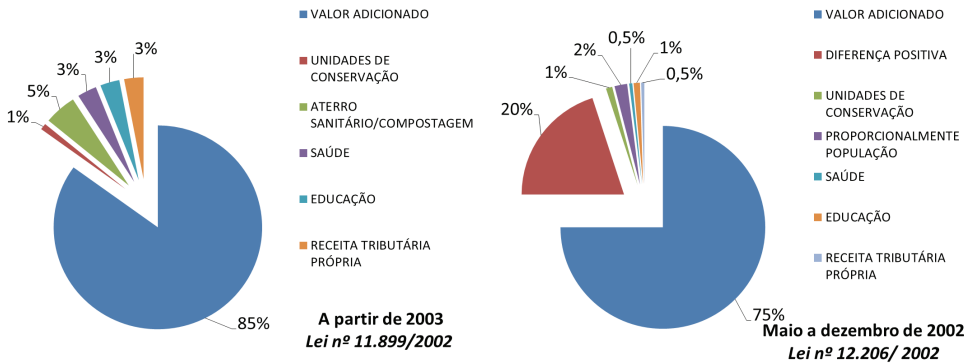
1 Os anexos deste livro estão disponíveis no site da editora Blucher: <https://www.blucher.com.br/>



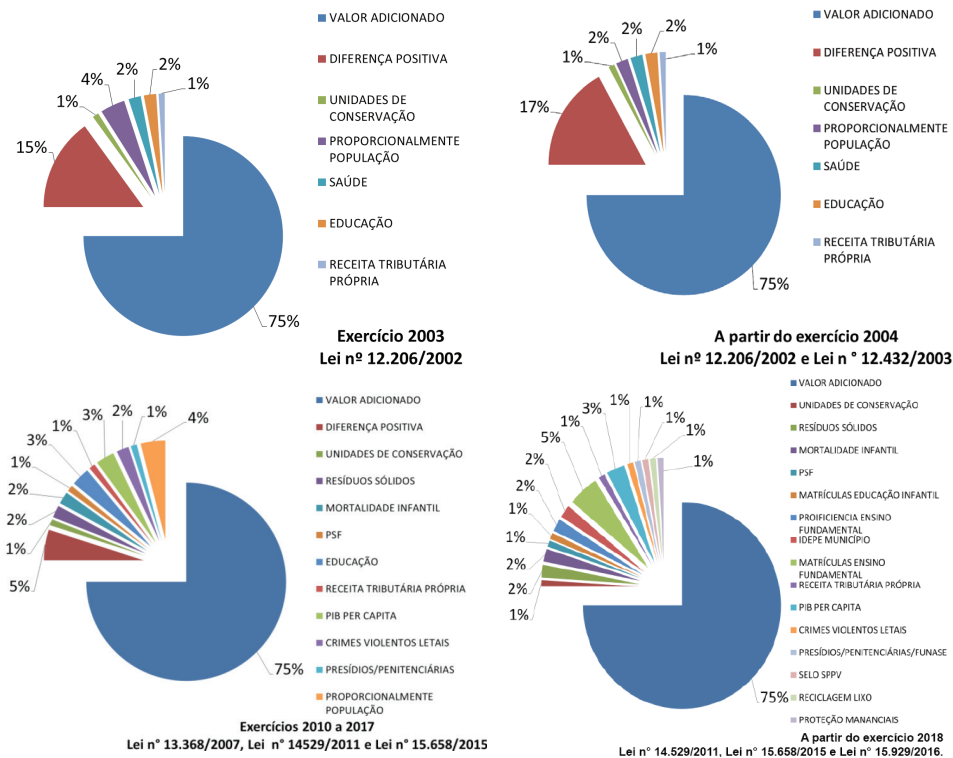
**Figura 6.2** Evolução legislativa, até 2009, referente ao ICMS Socioambiental e critérios de repartição da receita do ICMS destinados aos municípios em Pernambuco.

Fonte: Silva Jr. e Sobral (2014, p. 193).

Complementando as informações da Figura 6.2, a Figura 6.3 apresenta os dispositivos legais que modificaram a Lei Estadual nº 10.489/1990, a partir do ano 2000, com indicação dos percentuais e critérios de repartição de parte do produto da arrecadação do ICMS a que tem direito os municípios, com relação aos 25% constitucionais, que corresponde a 6,25% do ICMS arrecadado no Estado. A modificação mais recente na Lei Estadual nº 10.489/1990 foi promovida pela Lei Estadual nº 15.929, de 30 de novembro de 2016, que prevê percentuais e critérios socioambientais para a repartição de parcela da receita do ICMS entre os municípios a partir do exercício 2018.



**Figura 6.3** Critérios socioambientais incorporados na Lei Estadual nº 10.849/1990 com indicação dos percentuais e respectivos exercícios de aplicação. (continua)



**Figura 6.3** Critérios socioambientais incorporados na Lei Estadual nº 10.849/1990 com indicação dos percentuais e respectivos exercícios de aplicação. (continuação)

A utilização de critérios socioambientais para a repartição de parte do produto da arrecadação do ICMS implica em uma redistribuição de recursos entre os entes municipais, impondo ganhos e perdas. As alterações consecutivas na Lei Estadual nº 10.489/1990 são explicadas por Jatobá (2005, p. 35) como resultantes das forças políticas atuantes no Estado de Pernambuco, pois “os municípios perdedores reagruparam forças e buscaram, através de pressões sobre o Executivo e o Legislativo estadual, prolongar o período de transição e/ou reduzir as perdas pelo estabelecimento de um piso”.

A Lei Estadual nº 10.489/1990, com suas modificações, estabelece que para a partilha dos 25,0% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito nos exercícios de 2010 a 2017, nos termos do art. 158, parágrafo único, inciso II, da CRFB/88, que, não custa lembrar, corresponde a 6,25% da receita do ICMS, devem ser utilizados os seguintes percentuais e critérios socioambientais:

- a) 5% com base no valor adicionado, que é a participação relativa de cada município no somatório das diferenças positivas entre o índice percentual de participação vigente para cada município, no exercício anterior, e o resultado da soma

- das percentagens dos 75% da sua participação relativa e os valores referentes aos critérios socioambientais (corresponde a 1,25% da receita do ICMS);
- b) 1% relativamente a Unidades de Conservação (equivale a 0,25% da receita do ICMS);
  - c) 2% relativamente aos Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de resíduos sólidos (equipara-se a 0,50% da receita do ICMS);
  - d) 2% segundo a Taxa de Mortalidade Infantil (corresponde a 0,50% da receita do ICMS);
  - e) 1% conforme a quantidade de equipes no Programa Saúde na Família (ePSF), o que equivale a 0,25% da receita do ICMS;
  - f) 3% segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do município (equipara-se a 0,75% da receita do ICMS);
  - g) 1% com base no critério da Receita Tributária Própria *per capita* (corresponde a 0,25% da receita do ICMS);
  - h) 3% partilhado de forma inversamente proporcional ao PIB *per capita* (equivale a 0,75% da receita do ICMS);
  - i) 2% relativo ao número de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI), por 100 mil habitantes (equipara-se a 0,50% da receita do ICMS);
  - j) 1% para os municípios que sediem ou venham a sediar presídios e penitenciárias, com número de vagas oficiais superior a trezentas (corresponde a 0,25% da receita do ICMS);
  - k) 4% repartidos de forma diretamente proporcional à população do município (equivale a 1,0% da receita do ICMS).

Para a regulamentação da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco são utilizados os seguintes decretos (ANEXO B):

- a) **Decreto Estadual nº 23.473/2001:** disciplina os critérios de distribuição da parcela do ICMS que cabe aos municípios, relativos aos aspectos socioambientais de que trata o artigo 2º, inciso III, da Lei Estadual nº 10.489/1990, fazendo referência aos critérios relativos as Unidades de Conservação e as Unidades de Compostagem e Aterro Sanitário (PERNAMBUCO, 2011).
- b) **Decreto Estadual nº 23.981/2002:** introduziu alterações no Decreto Estadual nº 23.473/2001, relativamente aos critérios relacionados com Unidades de Compostagem e Aterro Sanitário (PERNAMBUCO, 2002).
- c) **Decreto Estadual nº 25.574/2003:** dispõe sobre a participação das Unidades de Conservação previstas no artigo 2º da Lei Estadual nº 10.489/1990, com redação dada pela Lei nº 12.206/2002, na distribuição da parte do ICMS socioambiental que cabe aos municípios (PERNAMBUCO, 2003b).
- d) **Decreto Estadual nº 26.030/2003:** introduz modificações no Decreto nº 23.473/2001, relacionadas com as Unidades de Compostagem, Sistemas de

Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos (Critério Resíduos Sólidos) (PERNAMBUCO, 2003a).

- e) **Decreto Estadual nº 33.797/2009**: regulamenta a Lei Estadual nº 13.368/2007, que modificou a Lei Estadual nº 10.489/1990, e dispõe sobre os critérios socioambientais de distribuição do ICMS entre os municípios do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2009). A Lei Estadual nº 13.368/2007 modificou a Lei do ICMS Socioambiental e introduziu critérios de distribuição de parcela do produto da arrecadação do ICMS para avaliação a partir do exercício 2010.

Este trabalho apresenta uma perspectiva propositiva e busca contribuir para a consolidação e a implementação de políticas sociais e protetivas do meio ambiente no Estado de Pernambuco, de modo que são analisados os critérios socioambientais utilizados a partir do exercício 2018 para a repartição de parcela do produto da arrecadação do ICMS entre os municípios, conforme redação da Lei Estadual nº 15.929/2016, que alterou a Lei do ICMS Socioambiental (Anexo A). Também é examinado, quantitativamente, o desempenho dos indicadores relacionados com os critérios socioambientais utilizados nos exercícios de 2010 a 2016 para a repartição de parte da receita do ICMS entre os municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco.

## **6.1 ICMS socioambiental: critérios avaliados a partir do exercício 2018**

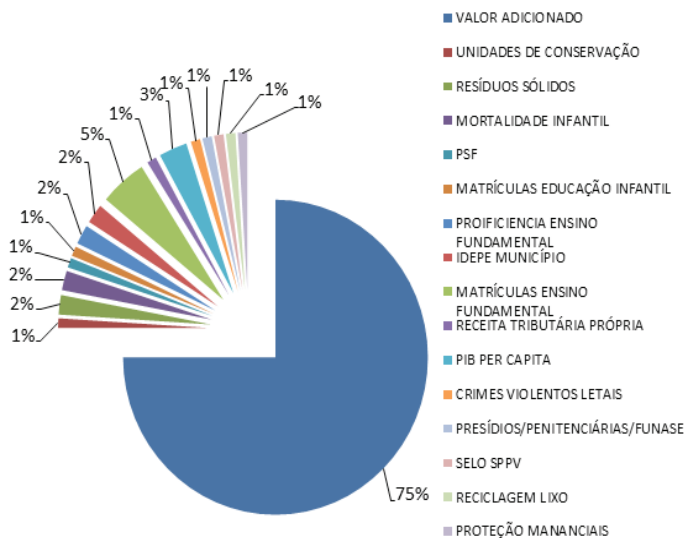
Os critérios utilizados pela Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco para a repartição de parte do produto da arrecadação do ICMS, entre os municípios, são comumente divididos em dois componentes: sociais e ambientais. De acordo com Silva Jr. et al. (2010, p. 10), fazendo referência à Lei Estadual nº 13.368/2007, “pelo componente ambiental, recebem essa compensação aqueles municípios que implementaram sistemas de tratamento de resíduos sólidos (com a consequente extinção dos lixões), assim como aqueles que mantêm unidades de conservação em seus limites territoriais”, enquanto os critérios sociais abrangeriam aspectos como educação, saúde e receita tributária (SILVA JR.; SOBRAL, 2012).

Para a análise dos critérios estabelecidos na Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco a fim de distribuir parcela da receita do ICMS a partir do exercício 2018 são empregadas três componentes, classificadas conforme a natureza das normas que tutelam os bens jurídicos e/ou disciplinam os direitos relacionados com os parâmetros socioambientais:

- a) **Componente ambiental:** conectada a institutos do Direito Ambiental, nos termos do artigo 225 da CRFB/88, especificamente com o meio ambiente natural, e abrange 5% dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito (equivale a 1,25% dos 6,25% da receita do ICMS):
1. Unidades de conservação.
  2. Sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos.
  3. Usinas de reciclagem de lixo.
  4. Áreas de proteção de mananciais preservados de rios.
- b) **Componente social:** associada aos direitos tipificados no artigo 6º da CRFB/88 (educação, saúde, segurança, proteção à maternidade e à infância); engloba 16% dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito (corresponde a 4,00% dos 6,25% da receita do ICMS):
1. Mortalidade infantil.
  2. Equipes no Programa Saúde da Família.
  3. Número de matrículas de crianças na Educação Infantil.
  4. Proficiência no 3º ano do Ensino Fundamental.
  5. Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe).
  6. Matrículas no Ensino Fundamental, relativamente aos anos finais.
  7. Crimes Violentos Letais Intencionais por 100 mil habitantes (CVLI).
  8. Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios (SPPV).
  9. Sede de presídios e penitenciárias e/ou unidades da Fundação de Atendimento Socioeducativo (Funase).
- c) **Componente econômica *lato sensu*:** tem relação com institutos de Direito Tributário, Financeiro e/ou Econômico; abrange o percentual de 4% dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito (equivale a 1,00% dos 6,25% da receita do ICMS):
1. Receita Tributária Própria (RTP).
  2. Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*.

Na Figura 6.4, são apresentados os componentes sociais, ambientais e econômicas *lato sensu* utilizados a partir do exercício 2018 para a repartição de parte do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios em Pernambuco têm direito, com os respectivos percentuais, com relação aos 25% constitucionais.





**Figura 6.4** Percentuais e critérios socioambientais empregados, a partir do exercício 2018, para a repartição de parte da receita do ICMS destinada aos municípios em Pernambuco.

A Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco é o órgão responsável pela confecção de relatório mensal com detalhamento do valor arrecadado e transferido do ICMS, conforme prevê o artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 63/1990, que dispõe sobre os critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e das transferências realizadas, pertencentes aos municípios:

**Art. 8º.** Mensalmente, os Estados publicarão no seu órgão oficial a arrecadação total dos impostos a que se referem os arts. 2º e 3º desta Lei Complementar e o valor total dos recursos de que trata o art. 7º, arrecadados ou transferidos no mês anterior, discriminadas as parcelas entregues a cada município. (grifo nosso)

As informações quantitativas dos critérios utilizados pela Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco para a repartição do produto da arrecadação do ICMS, nos exercícios 2011 a 2016, utilizados no cálculo do Índice de Participação dos Municípios na receita do ICMS (IPM-ICMS),<sup>2</sup> foram obtidas em Portarias publicadas pela Secretaria da Fazenda de Pernambuco (Sefaz-PE), apresentadas no Anexo C.

2 O IPM representa o índice percentual pertencente aos entes municipais, a ser aplicado em 25% do montante da arrecadação do ICMS a que tem direito os municípios (6,25% do produto da arrecadação), permitindo ao Estado entregar as quotas-partes conforme a legislação vigente.

Neste estudo, a análise da relação entre a quantia da receita do ICMS transferida aos municípios e os critérios socioambientais não foi possível em virtude das informações fornecidas pela Sefaz-PE não indicarem os percentuais de repasse do ICMS relacionados com os índices ligados aos componentes social, ambiental e econômico. Tal fato é bem retratado no texto *Plenário aprova manutenção de critérios do ICMS Socioambiental em 2016*, publicado no sítio da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe), em 9 de novembro de 2015 (ALEPE, 2015a):

Do valor do ICMS que é destinado aos municípios, 75% são distribuídos conforme o valor que cada um acrescenta à economia do Estado, e 25% por critérios sociais, ambientais e econômicos previstos na Lei Estadual nº 10.489/1990, o chamado “ICMS Socioambiental”. Desses 25%, 5% são distribuídos no critério “Diferença Positiva”, fortemente influenciada pela atividade econômica de cada cidade. O critério deixaria de existir a partir de 2016, mas o governo decidiu adiar essa mudança para 2017, com a justificativa de que a medida neste momento poderia significar perda de receita para pequenos municípios. **A Comissão de Finanças aprovou a mudança solicitada pelo Governo do Estado, mas acrescentou a Emenda Modificativa nº 1, que exige da Secretaria da Fazenda um relatório mensal com o detalhamento do valor distribuído pelo ICMS Socioambiental relativo a cada critério. Atualmente, o governo apenas divulga o valor total que cada município recebe por conta desses critérios [...]. (grifo nosso)**

É importante citar que o § 11 do art. 2º da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco, acrescido pela Lei nº 15.658/2015, prevê que o Governo do Estado divulgará, mensalmente, o detalhamento dos valores repassados aos municípios, individualizados para cada uma das parcelas e subparcelas dos critérios de repartição da receita do ICMS. A divulgação, pela Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, das quantias da receita do ICMS transferidas aos municípios, assim como o IPM-ICMS, indicando, além do valor total, os relacionados aos referidos critérios, permitem avaliar o desempenho municipal quanto aos componentes social, ambiental e econômico *lato sensu* da Lei do ICMS Socioambiental, assim como facilitam a fiscalização, pela sociedade civil, de políticas públicas instituídas localmente.

### 6.1.1 Componente ambiental do ICMS socioambiental

A componente ambiental da Lei do ICMS Socioambiental abrange critérios juridicamente relacionados ao meio ambiente natural. Neste tópico, tais critérios são abordados individualmente conforme previsão do artigo 2º, inciso II, alínea f, da lei estadual que dispõe sobre a distribuição, entre os municípios pernambucanos, da parcela do ICMS que lhes é destinada (ALEPE, 1990, p. 8).

### 6.1.1.1 Unidades de conservação

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, item 1, da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco determina que a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 1% (equivale a 0,25% da receita do ICMS) deve ser repartido conforme estabelece o subitem 2.1 da alínea “a” da aludida lei, relativamente a Unidades de Conservação (ALEPE, 1990, p. 8):

[...] 2.1. 1 % (um por cento), a ser distribuído entre os municípios que possuam Unidades de Conservação, com base no índice de conservação do respectivo município, fornecido pela CPRH, considerando a área da unidade de conservação, a área do município, a categoria de manejo e, a partir de 2005, também, o grau de conservação do ecossistema protegido, observada a legislação pertinente. (grifo nosso)

A Lei Federal nº 9.985/2000 regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da CRFB/88, e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). O artigo 2º, inciso I desta lei define Unidade de Conservação (UC) como o:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (grifo nosso)

O artigo 7º da Lei nº 9.985/2000 classifica as UC em duas categorias:

- a) **Unidades de Proteção Integral**, em que são admitidas atividades de uso indireto dos recursos naturais, salvo casos excepcionais previstos em lei; e
- b) **Unidades de Uso Sustentável**, em que se procura compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais (FARIAS; COUTINHO; MELO, 2015).

As UC podem ser criadas por ato do Poder Público federal, estadual ou municipal, e fazem parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Conforme sustenta Fiorillo (2013, p. 216):

[...] o grupo das **Unidades de Proteção Integral** (art. 8º da Lei nº 9.985/2000) é composto pelas seguintes categorias de unidades de conservação:

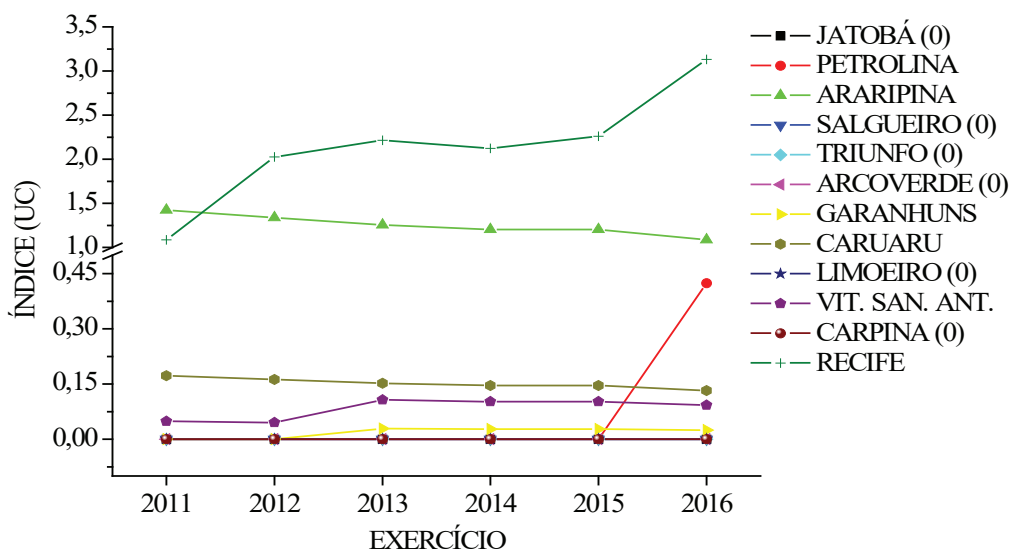
- 1) **Estação Ecológica**, com objetivo definido no art. 9º, de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas na forma da lei;

- 2) **Reserva Biológica**, com objetivo definido no art. 10, de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas na forma da lei;
- 3) **Parque Nacional**, com objetivo definido no art. 11, de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas na forma da lei;
- 4) **Monumento Natural**, com objetivo definido no art. 12, podendo ser constituído por áreas particulares com eventual desapropriação prevista na forma da lei;
- 5) **Refúgio de Vida Silvestre**, com objetivo definido no art. 13, podendo ser constituído por áreas particulares com eventual desapropriação prevista na forma da lei.  
[...] o grupo das **Unidades de Uso Sustentável** (art. 14 da Lei nº 9.985/2000) é composto pelas seguintes categorias de unidades de conservação:
  - 1) **Áreas de Proteção Ambiental**, definido no art. 15, é constituída por terras públicas ou privadas;
  - 2) **Áreas de Relevante Interesse Ecológico**, definida no art. 16, é constituída por terras públicas ou privadas;
  - 3) **Floresta Nacional**, definida no art. 17, é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei;
  - 4) **Reserva Extrativista**, definida no art. 18, é de domínio público com uso concedido às populações extrativistas tradicionais na forma da lei, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei;
  - 5) **Reserva de Fauna**, definida no art. 19, é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei;
  - 6) **Reserva de Desenvolvimento Sustentável**, definida no art. 20, é de domínio público com uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais regulado pela lei, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, na forma da lei;
  - 7) **Reserva Particular do Patrimônio Natural**, definida no art. 21, é uma área privada gravada com perpetuidade na forma da lei. (grifo nosso)

A Lei Estadual nº 13.787/2009 criou o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (Seuc) em Pernambuco, e estabeleceu os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação no Estado. De acordo com dados disponíveis no sítio da Agência Estadual de Meio

Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH), no Estado de Pernambuco há atualmente 81 Unidades de Conservação Estaduais, sendo 40 Unidades de Proteção Integral e 41 Unidades de Uso Sustentável (CPRH, 2015).

Nos exercícios de 2010 a 2017, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que têm direito os municípios, 1% (equivale a 0,25% da receita do ICMS) foi repartido entre os entes federativos segundo o critério Unidades de Conservação, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco (ALE-PE, 1990, p. 5). Na Figura 6.5, são apresentados os índices do critério UC para os municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco nos exercícios de 2011 a 2016, calculados de acordo com o Decreto Estadual nº 23.473/2001.



**Figura 6.5** Índices do critério Unidades de Conservação para os municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco (2011-2016).

Fonte: baseada nas Portarias Sefaz-PE nº 122/2010, nº 99/2011, nº 234/2012, nº 165/2013, nº 169/2014 e nº 209/2015.

No exercício 2016, o índice do critério UC do Recife, utilizado para o cálculo do IPM-ICMS, apresentou valor 3,131%, com os índices 1,086% e 0,424% para Araripina e Petrolina, respectivamente. Estes municípios obtiveram os melhores resultados na amostra em estudo, enquanto Jatobá, Salgueiro, Triunfo, Arcoverde, Limoeiro e Carpina não pontuaram neste critério, ou seja, não receberam, no referido ano, parte do produto da arrecadação do ICMS de que trata a Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco com relação a este componente ambiental, representando cerca de 63,0% dos municípios pernambucanos em situação semelhante.

### 6.1.1.2 Sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos

O artigo 2º, do inciso II, alínea “f”, item 2 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco determina que, a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 2% (corresponde a 0,50% da receita do ICMS) deve ser repartido conforme estabelece o subitem 2.2 da alínea “a” da referida lei, relativamente a Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos (Critério Resíduos Sólidos) (ALEPE, 1990, p. 8):

**[...] 2.2. 2% (dois por cento), a serem distribuídos aos municípios que tenham, no mínimo, licença prévia de projeto, junto à CPRH, de Sistemas de Tratamento ou de Destinação Final de Resíduos Sólidos, mediante, respectivamente, Unidade de Compostagem ou de Aterro Sanitário, proporcionalmente à população do município e ao estágio de evolução do processo de implantação dos sistemas [...]. (grifo nosso)**

A Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), reúne um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com os Estados, Distrito Federal, municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. O artigo 3º, inciso XVI desta lei define resíduos sólidos como:

**[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam, para isso, soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível. (grifo nosso)**

Para a implantação de políticas de gerenciamento de resíduos sólidos ambientalmente adequadas é importante conhecer a classificação destes resíduos quanto à origem e à periculosidade, prevista no art. 13 da Lei nº 12.305/2010:

**I – quanto à origem:**

- a) resíduos domiciliares:** os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana:** os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;

- c) **resíduos sólidos urbanos:** os englobados nas alíneas “a” e “b”;
- d) **resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços:** os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas “b”, “e”, “g”, “h” e “j”;
- e) **resíduos dos serviços públicos de saneamento básico:** os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea “c”;
- f) **resíduos industriais:** os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- g) **resíduos de serviços de saúde:** os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;
- h) **resíduos da construção civil:** os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
- i) **resíduos agrossilvopastoris:** os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
- j) **resíduos de serviços de transportes:** os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
- k) **resíduos de mineração:** os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios.

## II – quanto à periculosidade:

- a) **resíduos perigosos:** aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;
- b) **resíduos não perigosos:** aqueles não enquadrados na alínea “a”. (grifo nosso)

Determina o artigo 9º da PNRS que para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos deve-se observar a seguinte ordem de prioridade: a) não geração; b) redução; c) reutilização; d) reciclagem; e) tratamento dos resíduos sólidos; e f) disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. O tratamento dos resíduos sólidos e a disposição final de rejeitos ambientalmente adequados são realizados por meio de Sistemas de Tratamento de Resíduos Sólidos e de Disposição Final de Resíduos Sólidos, respectivamente.

A Resolução Conama nº 5/1993 (2012, p. 752), que dispõe sobre o gerenciamento de resíduos sólidos gerados nos portos, aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários, apresenta os conceitos de Sistema de Tratamento de Resíduos Sólidos e de Disposição Final de Resíduos Sólidos:

Art. 1º. Para os efeitos desta Resolução definem-se: [...]

**III – Sistema de Tratamento de Resíduos Sólidos:** conjunto de unidades, processos e procedimentos que alteram as características físicas, químicas ou biológicas dos resíduos e conduzem à minimização do risco à saúde pública e à qualidade do meio ambiente;

**IV – Sistema de Disposição Final de Resíduos Sólidos:** conjunto de unidades, processos e procedimentos que visam ao lançamento de resíduos no solo, garantindo-se a proteção da saúde pública e a qualidade do meio ambiente.

Com relação aos Sistemas de Tratamento e de Destinação Final de Resíduos Sólidos, a Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco define Unidade de Compostagem e Aterro Sanitário no artigo 2º, § 7º, incisos II e III (ALEPE, 1990, p. 15):

**II – Unidade de Compostagem:** instalação onde se processa a transformação da matéria orgânica contida nos resíduos sólidos, em húmus ou outros compostos ambientalmente utilizáveis;

**III – Aterro Sanitário:** método para disposição final de resíduos sólidos através de seu confinamento em camadas cobertas com solo, segundo normas operacionais específicas, de modo a evitar danos à saúde pública e ao meio ambiente.

No Estado de Pernambuco, em 2010, foi aprovada a Política Estadual de Resíduos Sólidos (Pers), disciplinada pela Lei Estadual nº 14.236. Esta lei anuncia, no artigo 8º, os instrumentos da Pers, dentre os quais citam-se: a) Programa Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos (PEGRS); b) Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS); e c) Sistema Estadual de Informações sobre Resíduos Sólidos (Seires).

O artigo 16 da PNRS prevê que o Plano Estadual de Resíduos Sólidos é condição para que os Estados tenham acesso aos recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. O artigo 18 da Lei nº 12.305/2010 também estabelece que o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é requisito para que os municípios obtenham recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, de tal modo que é um instrumento imprescindível não só para o recebimento de recursos decorrentes da receita do ICMS, mas para o gerenciamento dos resíduos gerados localmente.

A pesquisa divulgada pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), intitulada *Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil – 2015*, demonstra que em Pernambuco, em 2015, foram geradas 8.986 toneladas por dia de Resíduo Sólido Urbano, e coletadas 7.745 toneladas por dia, das quais 43,8% foram destinadas a aterros sanitários, 28,9% para aterros

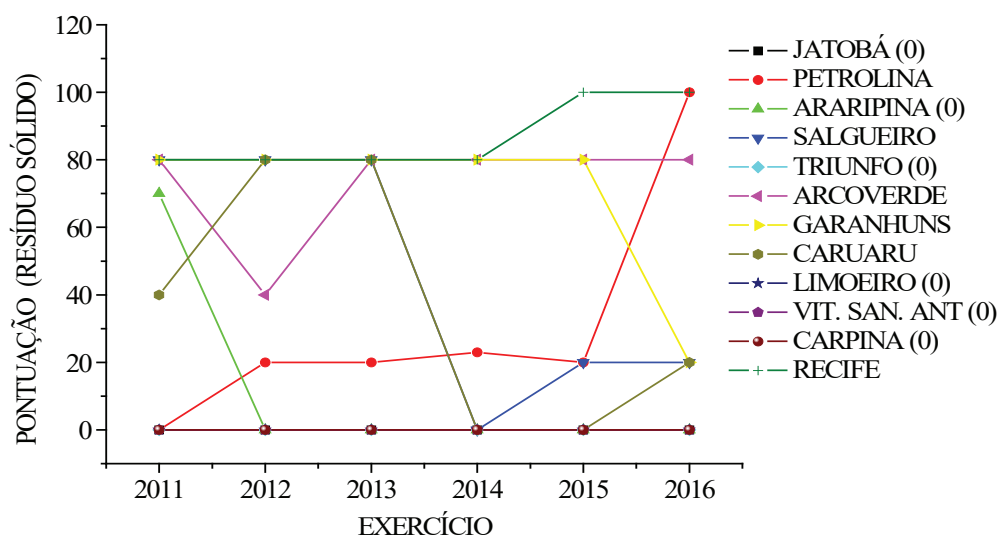


controlados e 27,3% descartadas em lixões a céu aberto (ABRELPE, 2015), locais que devem ser extintos conforme determinação da PNRS.

Nos exercícios de 2010 a 2017, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS, a que têm direito os municípios, 2% (equivale a 0,50% da receita do ICMS) foram repartidos com base no critério Resíduos Sólidos (Aterro Sanitário e Unidades de Compostagem), nos termos da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco (ALEPE, 1990, p. 5). Na Figura 6.6 são apresentadas as pontuações deste critério para os municípios com maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco, nos exercícios de 2011 a 2016.

No exercício 2016, as pontuações do critério Resíduos Sólidos, utilizadas no cálculo do IPM-ICMS, apresentaram os seguintes valores: 100 para Recife e Petrolina, 80 para Arcoverde e 20 para Salgueiro, Garanhuns e Caruaru. Os parâmetros para pontuação deste critério ambiental encontram-se no Anexo Único do Decreto Estadual nº 23.473/2001, que no art. 7º, § 3º, conforme alteração dada pelo Decreto Estadual no 26.030/2003, determina que estão habilitados a participar da repartição da receita do ICMS os municípios que obtenham, no mínimo, a licença prévia do projeto de Sistema de Tratamento ou de Disposição Final de Resíduos Sólidos junto a CPRH.

Na amostra analisada, os municípios Jatoá, Araripina, Triunfo, Limoeiro e Carpina não obtiveram pontuação, de forma que não receberam, em 2016, parte do produto da arrecadação do ICMS de que trata a Lei do ICMS Socioambiental com relação ao componente em análise, e representam 70,6% dos municípios pernambucanos.



**Figura 6.6** Pontuações relativas ao critério Resíduos Sólidos para os municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco (2011-2016).

Fonte: baseado nas Portarias Sefaz-PE nº 122/2010, nº 99/2011, nº 234/2012, nº 165/2013, nº 169/2014 e nº 209/2015.

### 6.1.1.3 Usinas de reciclagem de lixo

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, item 8 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco determina que a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 1% (equivalente a 0,25% da receita do ICMS) deve ser repartido aos entes federativos que tenham Usinas de Reciclagem de Lixo em seu território reconhecidas pela Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH) (ALEPE, 1990, p. 10).

Conforme prevê o artigo 9º da PNRS, a reciclagem encontra-se na quarta ordem de prioridade na gestão e no gerenciamento de resíduos sólidos, e no artigo 3º, inciso XIV desta lei encontra-se a seguinte definição para esse procedimento de reaproveitamento:

**[...] processo de transformação dos resíduos sólidos que envolvem a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa. (grifo nosso)**

As Usinas de Reciclagem, por meio de uma tecnologia adequada, da utilização de equipamentos simplificados e de mão de obra intensiva, realizam as etapas de separação e reaproveitamento dos lixos (material sem utilidade) orgânico e inorgânico. Este processo traz vantagens significativas quanto à catação nos lixões, com equacionamento de problemas de ordem social, econômico, ecológico, sanitário e de disposição de lixo (NARDIM; PROCHNIK; CARVALHO, 1987).

Os dispositivos legais que disciplinam a reciclagem no Brasil são apresentados por Juras (2000) no artigo *Legislação sobre a reciclagem de lixo*, com destaque para o papel do Decreto Federal nº 7.404/2010, que regulamentou a Lei nº 12.305/2010. Esse decreto prevê, no artigo 81, que as instituições financeiras federais poderão criar linhas especiais de financiamento para atividades destinadas à reciclagem e ao reaproveitamento de resíduos sólidos, previsão legal de fundamental importância para a implantação de políticas dessa natureza nos municípios.

Nesse contexto, convém destacar que a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, em setembro de 2015, aprovou o Projeto de Lei nº 2.101/2011, apensado ao PL nº 5.192/2016, com previsão de incentivo fiscal para o setor produtivo que realizar a adequação ambiental em seus processos de produção e descarte, abrangendo as empresas que exerçam de forma preponderante a atividade de reciclagem ou atividades relacionadas a etapas preparatórias desse processo (BRASIL, 2015).

No âmbito federal, o Decreto nº 5.940/2006 prevê a obrigatoriedade da separação dos resíduos recicláveis, descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, e regula sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis. Em Pernambuco, a Lei Estadual nº 12.114/2001, que dispõe sobre a recompra, reutilização, reciclagem e descarte de garrafas e embalagens plásticas, determina no artigo 1º que “todas as empresas que, na comercialização de seus produtos, utilizem garrafas e embalagens plásticas, ficam responsáveis por sua destinação final, que deve ser orientada para a preservação ambiental”.

De acordo com a publicação *CEMPRE Review 2015*, do grupo Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE), nos últimos anos, os municípios brasileiros iniciaram um movimento para tratar os resíduos sólidos, intensificando as medidas para a extinção dos lixões, com a oferta de coleta seletiva para a população. Entretanto, a expansão da coleta dos resíduos separados nas residências, que impulsionaria a Indústria de Reciclagem, ainda permanece um grande desafio no País. Atualmente, somente 13% da população brasileira são atendidas por caminhões de reciclagem, o que demonstra a deficiência na utilização de tecnologias de reciclagem de lixo (resíduos recicláveis) no Brasil (CEMPRE, 2015).

A publicação *Plano de Resíduos Sólidos*, da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas) de Pernambuco, destaca que havia no Estado, em 2012, “cerca de 50 associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis organizadas ou em processo de formalização, das quais 22 estão localizadas na Região Metropolitana do Recife (RMR) e 28 no interior” (CPRH, 2012), mas, atualmente, não há estudos divulgados pelos órgãos governamentais acerca da instalação de Usinas de Reciclagem de Lixo no Estado.

O critério Usinas de Reciclagem de Lixo não foi utilizado no cálculo do Índice de Participação dos Municípios na receita do ICMS nos exercícios de 2010 a 2017, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco.

#### 6.1.1.4 Áreas de proteção aos mananciais preservados de rios

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, item 9 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco prevê que, a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 1% (equivale a 0,25% da receita do ICMS) deve ser repartido entre os entes municipais detentores de Áreas de Proteção aos Mananciais Preservados de Rios reconhecidas pela CPRH (ALEPE, 1990, p. 10).

Os mananciais são fontes de água, superficiais ou subterrâneas, em condições sanitárias adequadas para suprir, total ou parcialmente, o abastecimento humano e manutenção das atividades econômicas (KOBİYAMA; MOTA; CORSEUIL,

2008). Na Resolução Conama nº 357/2005, alterada pelas Resoluções nº 410/2009 e nº 430/2011, encontra-se a classificação dos corpos d'água e diretrizes ambientais para seu enquadramento, bem como estabelece as condições e os padrões de lançamento de efluentes nesses locais ambientalmente protegidos (CONAMA, 2012).

No contexto urbano, as Áreas de Proteção aos Mananciais (APM) são caracterizadas como Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (Etep), nos termos do artigo 225, § 1º, inciso III da CRFB/88, relacionadas com o parcelamento do solo para implantação de loteamentos ou desmembramentos (FARIAS; COUTINHO; MELO, 2015). Pereira e Scardua (2008, p. 95) definem os Etep como “espaços, públicos ou privados, criados pelo Poder Público e que conferem proteção especial ao meio ambiente, tomado este em sua acepção mais ampla, de modo a incluir o aspecto cultural do meio ambiente”.

As APM são instrumentos de gestão de recursos hídricos e visam disciplinar o uso e a ocupação do solo para garantir o fornecimento de água com qualidade para o abastecimento da população. Convém destacar que o Novo Código Florestal estabelece como Área de Preservação Permanente as áreas situadas ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios de água naturais ou artificiais, nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados “olhos d'água” (FARIAS; COUTINHO; MELO, 2015).

A Lei Federal nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) determina no artigo 13 que caberá aos Estados disciplinar a aprovação pelos municípios de loteamentos e desmembramentos quando localizados em áreas de interesse especial, como as de proteção aos mananciais definidas por legislação estadual ou federal. Em Pernambuco, a Lei Estadual nº 9.990/1987 prevê no artigo 34 que o “parcelamento dos imóveis situados nas áreas de proteção de mananciais é regido pela Lei Estadual nº 9.860, de 12 de agosto de 1986”.

A Lei Estadual nº 9.860/1986 define como áreas de proteção aos mananciais as bacias hidrográficas referentes aos corpos d'água citados no dispositivo legal, consideradas desde suas nascentes até os respectivos pontos de captação, estendendo aos aquíferos subterrâneos, aos poços subsuperficiais e galerias filtrantes da Região Metropolitana do Recife, sem fazer referência às demais regiões em Pernambuco. É pertinente informar que nesse ente federativo inexistem publicações de órgãos oficiais que proporcionem acompanhar a criação desses espaços territoriais especialmente protegidos.

Nos exercícios de 2010 a 2017, o critério Área de Proteção aos Mananciais Preservados de Rios não foi utilizado no cálculo do Índice de Participação dos Municípios na receita do ICMS recolhido em Pernambuco, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental do Estado.

### 6.1.2 Componente social do ICMS socioambiental

A componente social da Lei do ICMS Socioambiental abrange os critérios relacionados com os direitos tipificados no artigo 6º da CRFB/88 (educação, saúde,

segurança, proteção à maternidade e à infância), e são abordados individualmente de acordo com o artigo 2º, inciso II, alínea “f” da lei estadual que dispõe sobre a distribuição entre os municípios pernambucanos da parcela do ICMS que lhes é destinada (ALEPE, 1990, p. 8).

#### 6.1.2.1 Mortalidade infantil

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, subitem 3.1 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco determina que a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 2% (corresponde a 0,50% da receita do ICMS) deve ser repartido segundo o critério mortalidade infantil, considerando-se que, quanto menor o coeficiente de mortalidade infantil do município, maior sua participação (ALEPE, 1990, p. 8).

A taxa de mortalidade infantil (TMI)<sup>3</sup>, usada como um indicador básico de desenvolvimento humano, corresponde ao número de crianças que morrem antes de completar 1 ano de vida para cada mil nascidos vivos e, junto com a taxa de mortalidade de menores de 5 anos, chamada de taxa de mortalidade na infância, revela as condições de vida e a assistência à saúde em um país (BRASIL, 2009c). A publicação *Levels & Trends in Child Mortality Report 2015*, divulgada pela Organização das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização Mundial da Saúde (OMS) e Banco Mundial (BM) assenta que a mortalidade infantil média no Brasil, em 2015, foi de 15 mortes por mil nascidos vivos, com destaque para o fato das crianças indígenas terem duas vezes mais probabilidade de morrerem antes de chegar a seu primeiro aniversário do que outras crianças brasileiras (UNICEF; OMS; BM, 2015).

Um importante instrumento para a consolidação e o aprimoramento de políticas de combate à mortalidade infantil, no Brasil, é regulado pela Portaria nº 116/2009 do Ministério da Saúde, que trata da coleta de dados, fluxo e periodicidade de envio de informações sobre óbitos e nascidos vivos para os Sistemas de Informações em Saúde, sob gestão da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (BRASIL, 2009c). O artigo 1º deste instrumento normativo esclarece que:

Art. 1º. O conjunto de ações relativas à coleta, codificação, processamento de dados, fluxo, consolidação, avaliação e divulgação de informações sobre os óbitos ocorridos no País compõe o **Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)**.

Art. 2º. O conjunto de ações relativas à coleta, codificação, processamento de dados, fluxo, consolidação, avaliação e divulgação de informações sobre

---

3 Neonatal precoce: 0 a 6 dias de vida; neonatal tardio; e pós-neonatal: 28 dias a um ano de vida incompleto.

nascidos vivos ocorridos no País compõe o **Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc)**. (grifo nosso)

A Portaria nº 1.172/GM do Ministério da Saúde, de 15 de junho de 2004, regulamenta as competências dos entes federados quanto à gestão do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde (BRASIL, 2009b). E no âmbito de Pernambuco, a Nota Técnica DG-IAEVE nº 1/2012 trata da regularidade de dados fornecidos pelos municípios para alimentar o Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc), o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e o Sistema de Informações de Agravos de Notificação (Sinam) (PERNAMBUCO, 2012).

O Plano Estadual de Saúde 2016-2019, de Pernambuco, destaca que, em 2013, o coeficiente de mortalidade infantil no Estado foi de 16,0 óbitos por mil nascidos vivos, acima do índice considerado aceitável pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que é de 10 mortes para cada mil nascidos (SEADE, 2012). Mas em matéria publicada pelo *Jornal do Comércio*, de 29 de janeiro de 2015, intitulada *Pernambuco reduz taxa de mortalidade infantil e ganha aval da ONU*, há ênfase para a diminuição desta taxa no Estado, atribuída ao Programa Mãe Coruja Pernambucana (JORNAL DO COMÉRCIO, 2015).

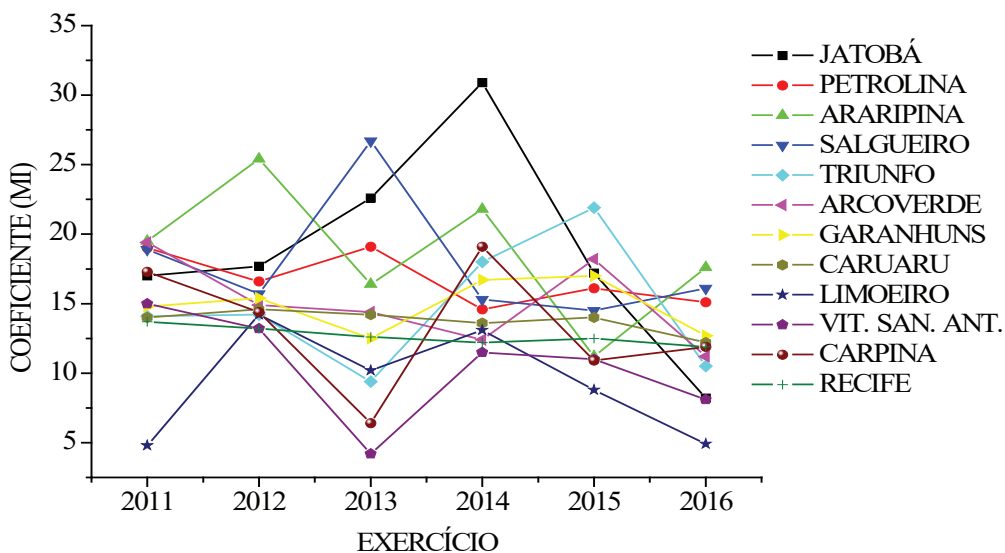
A Lei Estadual nº 13.959/2009 instituiu o referido programa, e entre os seus objetivos procura fortalecer os Comitês de Investigação do Óbito Infantil e Materno e os Comitês de Prevenção e Redução da Mortalidade Infantil no Estado de Pernambuco. O artigo 6º desta lei estabelece que os municípios pernambucanos devem formalizar termo de cooperação para a implantação da plataforma no âmbito local:

Art. 6º. O Programa Mãe Coruja Pernambucana será implantado nos municípios do Estado, **mediante assinatura de termo de cooperação**, de acordo com as diretrizes estabelecidas no plano de trabalho de que trata o parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 30.859, de 04 de outubro de 2007, ou de outro documento que venha a substituí-lo, e do coeficiente de mortalidade infantil da localidade.

Parágrafo único. **Em cada município contemplado pelo Programa, haverá um espaço de referência, denominado “Canto Mãe Coruja”, a ser instalado de acordo com o respectivo termo de cooperação, tendo por atribuição atender diretamente as gestantes e crianças beneficiadas, realizando o cadastramento e o encaminhamento às ações específicas de cada Secretaria Estadual ou órgão municipal envolvido.** (grifo nosso)

Nos exercícios de 2010 a 2017, dos 25% do ICMS a que têm direito os municípios, 2% (corresponde a 0,50% da receita do ICMS) foram repartidos conforme o critério Mortalidade Infantil, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental

de Pernambuco. Na Figura 6.7, são apresentados os coeficientes de mortalidade infantil dos municípios com os maiores Índices de Desenvolvimento Humano Municipais nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco, nos exercícios de 2011 a 2016 (ALEPE, 1990, p. 5).



**Figura 6.7** Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) dos municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco (2011-2016).

Fonte: baseado nas Portarias Sefaz-PE nº 122/2010, nº 99/2011, nº 234/2012, nº 165/2013, nº 169/2014 e nº 209/2015.

No exercício 2016, os coeficientes de mortalidade infantil empregados na determinação do IPM-ICMS, para os municípios analisados, apresentaram valores abaixo de 17,6 (número de crianças que morrem antes de completar 1 ano de vida para cada mil nascidos vivos), taxa relacionada a Araripina. Por outro lado, Jatobá, Limoeiro e Vitória de Santo Antão exibiram coeficientes menores do que o nível de referência considerado aceitável pela OMS, que é de dez mortes a cada mil nascimentos (SEADE, 2012), com os valores de 8,2, 4,9 e 8,1 respectivamente, e representam apenas 27,1% dos municípios pernambucanos.

#### 6.1.2.2 Equipes no programa saúde da família

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, subitem 3.2 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco determina que a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 1% (equivale a 0,25% da receita do ICMS) deve ser repartido segundo a

quantidade de equipes no Programa Saúde da Família (ePSF), considerando-se que, quanto maior for o número de equipes no município em relação à sua população, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Saúde do Estado, maior será a participação do ente na receita do ICMS (ALEPE, 1990, p. 8).

O Programa Saúde da Família (PSF) é um Modelo de Atenção à Saúde, inserido em um conjunto de ações chamado Atenção Básica, na qual se destaca a Rede de Atenção à Saúde (RAS) (BRASIL, 2010d), que tem as diretrizes definidas na Portaria nº 4.279/GM/MS, de 30 de dezembro de 2010. A RAS é conceituada como um arranjo organizativo de ações e serviços de saúde, integrados por meio de um sistema de apoio técnico, logístico e de gestão, que busca garantir a integralidade dos cuidados primários sobre os problemas mais comuns de saúde da população (BRASIL, 2010c).

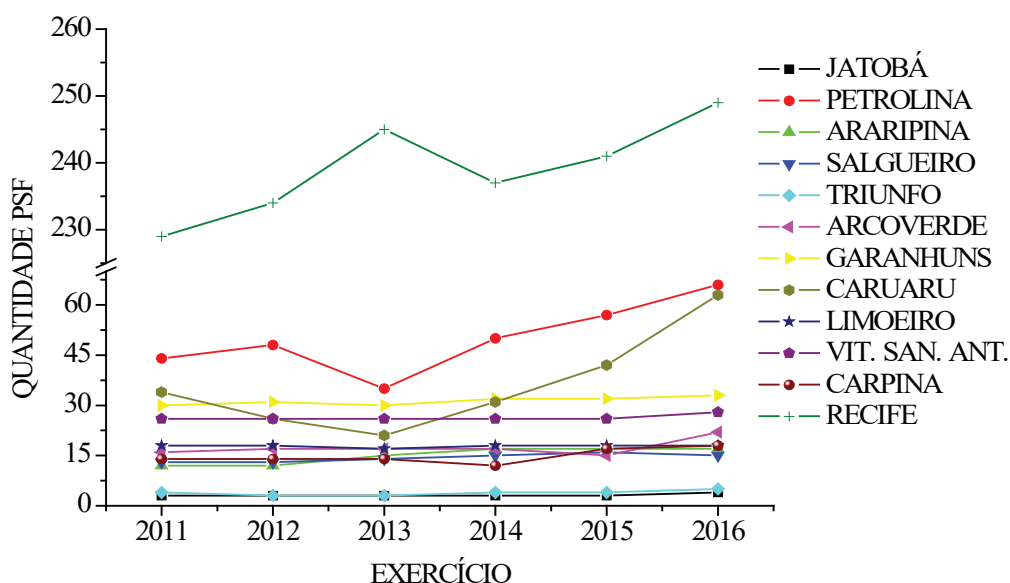
No Anexo da Portaria nº 4.279/2010 GM/MS, o Modelo de Atenção à Saúde é descrito como um sistema lógico que organiza o funcionamento da Rede de Atenção à Saúde (RAS), articulando as relações entre a população e suas subpopulações estratificadas por riscos, os focos das intervenções do sistema de atenção à saúde e os diferentes tipos de intervenções sanitárias (BRASIL, 2010c). Os Modelos de Atenção à Saúde que podem ser utilizados pelos municípios são: a) Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs); b) Programa de Saúde da Família (PSF); e/ou c) qualquer outra modalidade de atenção básica diferente do modelo do Pacs e do PSF (demanda espontânea, oferta programática, entre outros) (BRASIL, 2012).

O PSF foi criado pela Portaria nº 1.882/GM, de 18 de dezembro de 1997, do Ministério da Saúde, e visa à implantação de equipes multiprofissionais responsáveis por um número predeterminado de famílias, localizadas em uma área delimitada. Cada equipe no Programa Saúde da Família (ePSF) é responsável por, no máximo, 4 mil pessoas, e para o cálculo do número de equipes pelas quais um município pode fazer jus ao recebimento de recursos financeiros específicos utiliza-se a fórmula: População/2 mil, conforme determina a Portaria MS nº 2.255, de 10 de outubro de 2013 (BRASIL, 2013).

É importante citar que aos municípios, no âmbito do Programa Saúde da Família, compete, entre outras atribuições: garantir fontes de recursos; selecionar, contratar e remunerar os profissionais que compõem as equipes multiprofissionais do PSF; e garantir a infraestrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde (BRASIL, 2012). Nesse contexto, convém mencionar a Portaria nº 2.023, de 23 de setembro de 2004, do Ministério da Saúde, que determina a responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal pela gestão do sistema municipal de saúde na organização e na execução das ações de atenção básica.



Nos exercícios de 2010 a 2017, dos 25% da parcela do ICMS a que têm direito os municípios, 1% (corresponde a 0,25% da receita do ICMS) foi repartido utilizando o critério quantidade de equipes no Programa Saúde da Família em relação à população, conforme determina a Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco (ALEPE, 1990, p. 5). A quantidade de ePSF nos municípios com maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco, parâmetro utilizado para o cálculo do IPM-ICMS nos exercícios de 2011 a 2016, é apresentada na Figura 6.8.



**Figura 6.8** Quantidade de equipes no Programa Saúde da Família (ePSF) dos municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco (2011-2016).

Fonte: baseado nas Portarias Sefaz-PE nº 122/2010, nº 99/2011, nº 234/2012, nº 165/2013, nº 169/2014 e nº 209/2015.

Com exceção de Caruaru, Petrolina e Recife, constata-se que a quantidade de ePSF nos demais municípios permanece praticamente constante no período analisado. As populações dos municípios em estudo, com as respectivas relações entre as quantidades de ePSF por 100 mil habitantes na área territorial municipal, para o exercício 2016, são exibidas no Tabela 6.1, assim como a relação População/2 mil, empregada no cálculo para recebimento de recursos específicos do Ministério da Saúde, nos termos da Portaria MS nº 2.255/2013. Verifica-se que Triunfo apresentou a maior relação exigida pela Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco, 33,32 ePSF por 100 mil habitantes, enquanto Recife teve a menor proporção, 16,19 ePSF por 100 mil habitantes.

**Tabela 6.1** Relação do número de equipes no Programa Saúde da Família (ePSF) na área territorial dos municípios com maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco (2016)

Municípios	ePSF	População (habitantes)	ePSF/100 mil habitantes	População/2 mil
Jatobá	4	13.963	28,65	6,98
Petrolina	66	293.962	22,45	146,98
Araripina	17	77.302	21,99	38,65
Salgueiro	15	56.629	26,49	28,31
Triunfo	5	15.006	33,32	7,50
Arcoverde	22	68.793	31,98	34,40
Garanhuns	33	129.408	25,50	64,70
Caruaru	63	314.912	20,01	157,46
Limoeiro	18	55.439	32,47	27,72
Vitória de Santo Antão	28	129.974	21,54	64,99
Carpina	18	74.858	24,05	37,43
Recife	249	1.537.704	16,19	768,85

Fonte: baseado na Portaria SF N° 209, de 01 de dezembro de 2015 (Estado de Pernambuco).

Em nenhum dos municípios analisados o número de equipes no Programa Saúde da Família (ePSF) foi superior ao exigido pela fórmula proposta pela Portaria MS n° 2.255/2013, requisito necessário para fazer jus ao recebimento de recursos financeiros específicos do Ministério da Saúde.

### 6.1.2.3 Matrículas de crianças na educação infantil

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, subitem 4.1 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco estabelece que a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 1% (corresponde a 0,25% da receita do ICMS) deve ser repartido, considerando-se que, quanto maior for o número de matrículas de crianças na educação infantil, em creches da rede municipal, maior será a participação no percentual, conforme informações divulgadas pelo Censo Escolar do Inep/MEC (ALEPE, 1990, p. 9).

A Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/LDBEN) disciplina a educação escolar no Brasil e a define no art. 1º como o conjunto de processos formativos desenvolvido na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino, nos movimentos sociais e nas manifestações culturais.

A educação escolar, conforme previsão dos artigos 4º, inciso I, e 21 da LDB, é dividida em: (a) educação básica, organizada em Pré-Escola (Educação Infantil), Ensino Fundamental e Ensino Médio; e (b) educação superior, fundada no ensino, pesquisa e extensão (modelo humboldtiano), com a qualificação para o trabalho como elemento norteador. De acordo com o artigo 8º da LDBEN, a organização da Educação Nacional é subdividida nos sistemas de ensinos federal, estadual e municipal, com as competências dos entes federados exercidas em regime de colaboração.

O artigo 11, inciso V, da Lei Federal nº 9.394/1996, determina que os municípios têm a incumbência de oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental. Convém destacar que a Resolução CNE/CEB nº 5/2009, do Ministério da Educação, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, prevê:

**Art. 5º A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.**

§ 1º – É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção.

§ 2º – É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula. (grifo nosso)

Na mesma diretiva, o artigo 30, inciso II, da LDBEN, determina que a Educação Infantil deve ser oferecida em creches ou entidades equivalentes para crianças de 4 a 5 anos de idade. As creches são instituições que fazem parte do percurso educativo dos bebês, como também são consideradas ação de assistência social aos pais trabalhadores. Inexiste regulamentação específica sobre o funcionamento das creches, de modo que é orientado pelas diretrizes da segunda etapa da Educação Infantil em sintonia com as normas educacionais do sistema de ensino municipal (BRASIL, 2013a).

A Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco utiliza as informações do Censo Escolar do Inep/MEC para a repartição de parte do produto da arrecadação do ICMS com relação ao critério Número de matrículas de crianças na

Educação Infantil. O Censo Escolar é um levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional, realizado todos os anos e coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), abrangendo a coleta de dados sobre estabelecimentos de ensino, turmas, alunos, profissionais escolares em sala de aula, movimento e rendimento escolar (INEP, 2013).

Nos exercícios de 2010 a 2017, o critério número de matrículas de crianças na Educação Infantil, em creches da rede municipal, não foi usado no cálculo do IPM-ICMS em Pernambuco, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental.

#### 6.1.2.4 Matrículas no Ensino Fundamental, relativamente aos anos finais

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, subitem 4.4 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco determina que a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que têm direito os municípios, o percentual de 5% (equivale a 1,25% da receita do ICMS) deve ser repartido considerando-se que, quanto maior for o número de matrículas no Ensino Fundamental, relativamente aos anos finais na rede municipal, maior será a participação do ente no percentual, desde que o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe) da sua rede seja superior ao do ano anterior, observado o quantitativo mínimo de participação de estudantes na avaliação previsto em Portaria da Secretaria de Educação (ALEPE, 1990, p. 9).

A publicação *Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Prodime)*, do Ministério da Educação, chama atenção para o fato de que o artigo 11, inciso V, da LDBEN, impõe aos municípios a prioridade no oferecimento do Ensino Fundamental, embora cite também a Educação Infantil, mas sem a mesma ênfase, ocasionando problemas de interpretação sobre atribuição de recursos por parte dos governantes do Poder Executivo (BRASIL, 2007). Neste contexto, os artigos 10 e 11 da LDBEN representam o esforço em regular as responsabilidades educacionais dos Estados e dos municípios, ficando na esfera estadual a prioridade pelo Ensino Médio, embora ainda, em muitos casos, compartilhe com os municípios a responsabilidade pelo Ensino Fundamental (BRASIL, 2007).

No âmbito federal, a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2014-2024, estabelece como Meta 2 a universalização do Ensino Fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos, visando garantir que pelo menos 95% dos estudantes concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do PNE. Em Pernambuco, a Lei nº 15.533/2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação (PEE), traz como estratégia articular, em parceria com a União, recursos para os municípios construírem e ampliarem unidades de creche, pré-escola e estabelecimentos de Ensino Fundamental,

em conformidade com as demandas dispostas nos Planos Municipais de Educação e nos Planos de Ações Articuladas dos entes municipais.

A Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco, quando aborda o critério número de matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental, condiciona a repartição de parte da receita do ICMS entre os municípios ao resultado do Idepe na rede municipal, impondo que seja superior ao do ano anterior, como também estabelece um número mínimo de participação dos estudantes na avaliação, previsto em Portaria da Secretaria de Educação Estadual.

A Secretaria de Educação de Pernambuco (SEE), no *Portal Educação em Rede*, anuncia que o Idepe é um parâmetro que permite medir, anualmente, a qualidade da educação no Estado. Este índice leva em consideração os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (Saepe) em Língua Portuguesa e Matemática, dos alunos no 4º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, como também a média de aprovação dos estudantes.

Nos exercícios de 2010 a 2017, o critério Número de matrículas no Ensino Fundamental, relativamente aos anos finais na rede municipal, não foi usado para calcular o IPM-ICMS em Pernambuco, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental do Estado.

#### 6.1.2.5 Proficiência no 3º ano do ensino fundamental

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, subitem 4.2 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco estabelece que a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que têm direito os municípios, o percentual de 2% (corresponde a 0,50% da receita do ICMS) deve ser repartido considerando-se que, quanto melhor for a proficiência no 3º ano do Ensino Fundamental no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe), maior será a participação no percentual previsto, desde que o resultado seja superior ao realizado no ano anterior, observado o quantitativo mínimo de presença de estudantes na avaliação, previsto em Portaria da Secretaria de Educação (ALEPE, 1990, p. 9).

Este critério apresenta caráter qualitativo, pois exige a proficiência dos estudantes matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental no Saepe municipal, e complementa o critério quantitativo relacionado ao Número de matrículas no Ensino Fundamental na rede municipal, relativamente aos anos finais.

O Saepe foi realizado pela primeira vez em 2000, mas consolidado em 2007, sendo efetivado anualmente a partir de 2008. Este sistema de avaliação utiliza o método de “resposta ao item” em uma escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb – Inep/MEC), permitindo que os desempenhos das escolas e Gerências Regionais de Educação (GRE) sejam comparáveis ao longo do tempo (PERNAMBUCO, 2014b).

Nos exercícios de 2010 a 2017, o critério Proficiência no 3º ano do Ensino Fundamental no Saepe do município não foi utilizado no cálculo do IPM-ICMS em Pernambuco, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental.

#### 6.1.2.6 Índice de desenvolvimento da educação de Pernambuco – idepe municipal

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, subitem 4.3 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco determina que a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que têm direito os municípios, o percentual de 2% (equivale a 0,50% da receita do ICMS) deve ser repartido considerando-se que, quanto maior for o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe) do município, relativamente à sua rede, maior será a participação no percentual previsto, desde que o resultado seja superior ao do ano anterior, observado o quantitativo mínimo de presença de estudantes na avaliação, conforme previsão em Portaria da Secretaria de Educação (ALEPE, 1990, p. 9).

O Idepe já foi abordado quando da análise do critério Matrículas no Ensino Fundamental, relativamente aos anos finais, e neste momento serão prestadas informações complementares. Este índice é o resultado da multiplicação dos valores no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe) para os municípios, pelas taxas de aprovação, e seu cálculo segue os procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Educação para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Na avaliação do Idepe são utilizados os seguintes parâmetros (PERNAMBUCO, 2015):

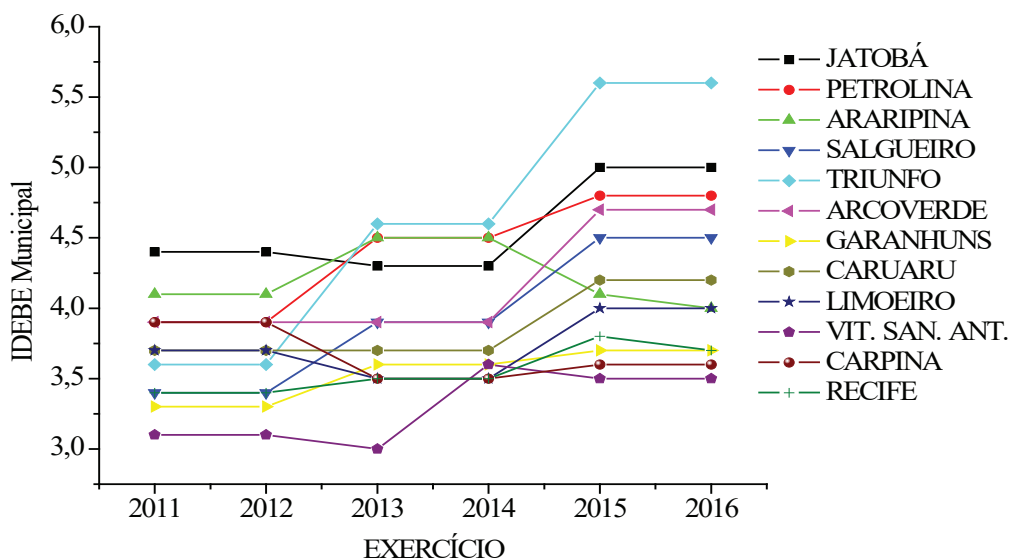
- a) média do desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, resultante dos testes elaborados no Saepe, e possui escala de proficiência comum ao Saeb;
- b) taxa de aprovação em cada uma das séries da Educação Básica oferecidas pela escola, conforme os procedimentos do Censo Escolar, que apura os índices anuais de aprovação, reprovação e abandono dos estudantes.

Nos exercícios de 2010 a 2017, dos 25% da parcela do ICMS a que têm direito os municípios, 3% (corresponde a 0,75% da receita do ICMS) foram repartidos segundo o critério Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do município, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco (ALEPE, 1990, p. 5).

O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina o rendimento escolar (aprovação) e informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), obtidos pelos estudantes no final das etapas de ensino (4º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3ª ano do Ensino Médio) (INEP, 2013). O Idebe é aplicado a cada dois anos e apresenta uma escala que varia de 0 a 10, e de acordo com a meta 7 da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, o Brasil pretende, em 2021, que este indicador, nos anos iniciais do Ensino Fun-

damental, alcance a média 6,0 e, nos anos finais, 5,5, mas é importante citar que em 2015 foram, respectivamente, 5,5 e 4,5.

Na Figura 6.9, são apresentados os Ideb (média dos anos/séries iniciais e anos/séries finais) para os municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco, nos exercícios de 2011 a 2016. Compete relatar que os exames para determinação dos Ideb foram realizados nos anos 2009, 2011 e 2013, de modo que os indicadores utilizados no cálculo do IPM-ICMS, em dado exercício, não representam as realidades educacionais dos municípios.



**Figura 6.9** – Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco (2011-2016).

Fonte: baseado nas Portarias Sefaz-PE nº 122/2010, nº 99/2011, nº 234/2012, nº 165/2013, nº 169/2014 e nº 209/2015.

Constata-se que no período analisado os indicadores do critério Ideb dos entes federativos municipais aumentaram, com destaque para Triunfo. No exercício 2016, foram utilizados os Ideb 5,6 e 5,0 para calcular o IPM-ICMS de Triunfo e Jatobá, respectivamente, enquanto Araripina, Garanhuns, Limoeiro, Vitória de Santo Antão, Carpina e Recife obtiveram resultados inferiores a 4,0, bem abaixo da meta prevista no PNE para os anos finais do Ensino Fundamental, referência que não foi alcançada por 99,5% dos municípios pernambucanos.

#### 6.1.2.7 Crimes violentos letais intencionais por 100 mil habitantes

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, subitem 7.1 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco prescreve que a partir do exercício 2018, dos 25% do produto

da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 1% (equivale a 0,25% da receita do ICMS) deve ser repartido segundo o critério Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) por 100 mil habitantes ocorridos no município, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Defesa Social do Estado, considerando que, quanto menor for o número desses crimes, maior será a participação no percentual previsto (ALEPE, 1990, p. 9).

O artigo 2º, § 10, inciso I, da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco define como Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) (ALEPE, 1990, p. 17): o homicídio doloso, a lesão corporal seguida de morte e o latrocínio.

O homicídio doloso é previsto no artigo 121, §§ 1º e 2º do Decreto-Lei nº 2.848/1940, que institui o Código Penal Brasileiro (CPB):

**Art. 121. Matar alguém:**

Pena – reclusão, de seis a vinte anos.

**Caso de diminuição de pena**

§ 1º. Se o agente comete o crime impelido por motivo de relevante valor social ou moral, ou sob o domínio de violenta emoção, logo em seguida a injusta provocação da vítima, o juiz pode reduzir a pena de um sexto a um terço.

**Homicídio qualificado**

§ 2º. Se o homicídio é cometido:

I – mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe;

II – por motivo fútil;

III – com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum;

IV – à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido;

V – para assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime.

Pena – reclusão, de doze a trinta anos.

**Feminicídio**

VI – **contra a mulher por razões da condição de sexo feminino;**

VII – contra autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição:

Pena – reclusão, de doze a trinta anos. (grifo nosso)



Ao tipificar o homicídio (*homicidium*, *homo* – homem, e *caedere* – matar), o direito penal busca proteger o bem jurídico “vida”, mediante a imposição da pena de seis a trinta anos de prisão ao homicida, e visa combater a supressão da existência humana pelos iguais. O objeto material deste crime (objeto da ação) é a pessoa sobre a qual recaem os efeitos da conduta do agente, enquanto o elemento subjetivo é o dolo (*animus necandi* ou *occidendi*), vontade consciente e livre de matar (NUCCI, 2014; CAPEZ, 2014a).

Já a lesão corporal seguida de morte é tipificada no artigo 129, § 3º do CPB:

**Art. 129. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem:**

Pena – detenção, de três meses a um ano.

**Lesão corporal seguida de morte**

[...]

**§ 3º. Se resulta morte e as circunstâncias evidenciam que o agente não quis o resultado, nem assumiu o risco de produzi-lo:**

Pena – reclusão, de quatro a doze anos. (grifo nosso)

O crime de lesão corporal consiste na ofensa à integridade corporal ou à saúde, ou seja, todo e qualquer dano ocasionado à normalidade funcional do corpo humano, seja anatômico, fisiológico ou mental. O bem jurídico tutelado é a integridade física e mental da pessoa natural, e o elemento subjetivo consiste na vontade livre e consciente de ofender o bem estar ou a saúde de outrem. A lesão corporal qualificada pelo resultado é um crime preterdoloso, punindo-se primeiro a lesão corporal pelo dolo e, em seguida, o delito homicídio a título de culpa (NUCCI, 2014; CAPEZ, 2014a).

O roubo seguido de morte (latrocínio) é previsto no artigo 157, § 3º, parte final, do CPB:

**Art. 157. Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência:**

[...] § 3º. Se da violência resulta lesão corporal grave, a pena é de reclusão, de sete a quinze anos, além da multa; se resulta morte, a reclusão é de vinte a trinta anos, sem prejuízo da multa. (grifo nosso)

Capez (2014a) entende que o roubo é um crime complexo, sendo composto por fatos que individualmente constituem os crimes: furto somado ao constrangimento ilegal e lesão. O objeto jurídico do latrocínio é a posse e propriedade, integridade física e a liberdade individual, sendo classificado como crime patrimonial, enquanto o objeto material é a coisa alheia móvel e

a pessoa humana. Esse tipo penal apresenta como elemento subjetivo o dolo, vontade livre de subtrair coisa alheia móvel, com o fim especial de tê-la para si ou para outrem (*animus rem sibi habendi*). O roubo seguido de morte é um crime hediondo, disciplinado pela Lei nº 8.072/1990, e preterdoloso, exigindo o dolo na conduta antecedente (roubo) e dolo ou culpa na conduta subsequente (morte).

A repartição de parte do produto da arrecadação do ICMS entre os municípios de Pernambuco, com relação ao critério CVLI, depende do número de crimes informados pela Secretaria de Defesa Social do Estado. Nos sítios eletrônicos *Portal Brasileiro de Dados Abertos*,<sup>4</sup> do Governo Federal, e *Secretaria de Defesa Social*<sup>5</sup> são encontrados os Boletins da Conjuntura Criminal do Estado de Pernambuco, que esboçam o perfil da criminalidade violenta, mensalmente e trimestralmente, consolidando os dados de Crime Violento Letal e Intencional (CVLI) (PERNAMBUCO, 2016). De acordo com este Boletim, para o terceiro trimestre de 2016:

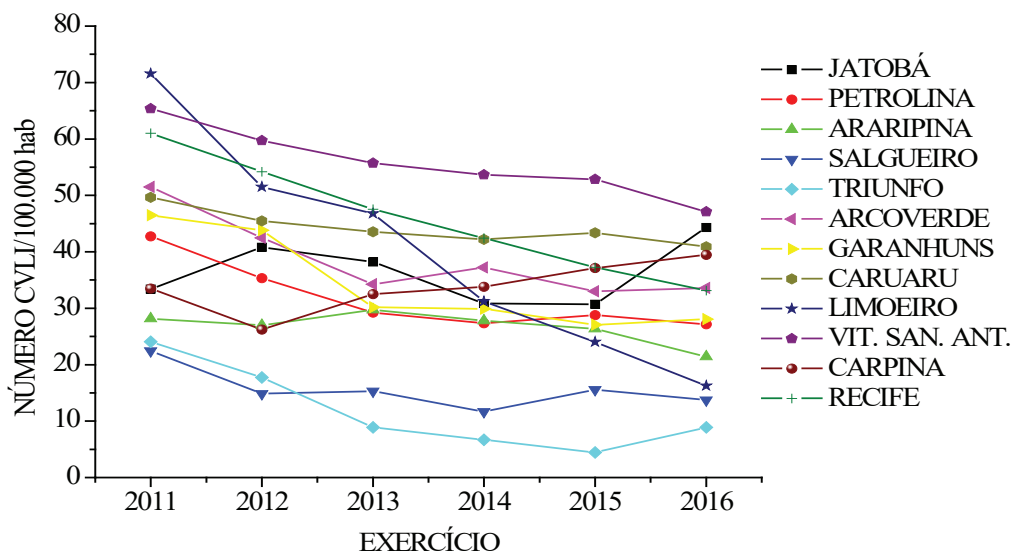
O número trimestral de vítimas de Crime Violento Letal e Intencional – CVLI em Pernambuco voltou a crescer em 2016. O fato pode ser constatado no comparativo do segundo trimestre com o terceiro (+82 casos), mas, especialmente, no confronto do terceiro trimestre de 2016 com igual período do ano anterior (+169 casos). Em consequência, o indicador trimestral da criminalidade violenta no Estado passou de 9,89 para 11,58 por 100 mil habitantes, sofrendo um aumento equivalente a 17,09% em relação ao terceiro trimestre de 2015.

Nos exercícios de 2010 a 2017, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 2% (equivale a 0,50% da receita do ICMS) foi repartido segundo o critério CVLI, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco. Na Figura 6.10, são apresentados os valores do critério CVLI por 100 mil habitantes nos municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco, nos exercícios 2011 a 2016 (ALEPE, 1990, p. 6).

---

4 Disponível em: <<http://dados.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

5 Disponível em: <<http://www.sds.pe.gov.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.



**Figura 6.10** Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) por 100 mil habitantes ocorridos nos municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco (2011-2016).

Fonte: baseado nas Portarias Sefaz-PE n° 122/2010, n° 99/2011, n° 234/2012, n° 165/2013, n° 169/2014 e n° 209/2015.

Verifica-se na Figura 6.10 um decréscimo no critério CVLI por 100 mil habitantes nos municípios analisados, exceto em Jatobá. Os indicadores desse critério, utilizados no cálculo do IPM-ICMS no exercício 2016, são bem superiores às taxas globais de homicídio doloso mundial, que é 6,2 por 100 mil pessoas (ONU, 2015), com os valores de 44,33 e 8,91 CVLI por 100 mil habitantes para os municípios Jatobá e Triunfo, respectivamente. É importante destacar que os índices avaliados refletem o valor médio dos indicadores de criminalidade nos últimos três anos com relação ao ano de exercício, ou seja, não representam a realidade atual dos entes municipais.

#### 6.1.2.8 Sede de presídios e penitenciárias e/ou unidades da Fundação de Atendimento Socioeducativo

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, subitem 7.2 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco prescreve que a partir do exercício 2018, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que têm direito os municípios, o percentual de 1% (equivalente a 0,25% da receita do ICMS) deve ser repartido entre os entes federativos municipais que sediam ou venham a sediar presídios e penitenciárias, com número de vagas oficiais superior a trezentas, e/ou unidades da Fundação de Atendimento Socioeducativo (Funase), com número mínimo de sessenta reeducandos, conside-

rando-se a participação relativa de cada município no número total de detentos e/ou reeducandos no Estado, com base em dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Ressocialização (Seres) e pela Secretaria da Criança e da Juventude do Estado (ALEPE, 1990, p. 10).

Neste tópico, é importante distinguir estabelecimentos prisionais, destinados a presos provisórios, condenados e internados, disciplinados pela Lei de Execução Penal (LEP), dos reservados à internação de menores infratores, regulados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

#### *6.1.2.8.1 Sede de presídios e penitenciárias*

A execução penal no Brasil é regulada pela Lei Federal nº 7.210/1984 (Lei de Execução Penal – LEP), e tem como objetivo efetivar o cumprimento de sentença judicial condenatória ou da que tenha aplicado medida de segurança, assim como visa proporcionar condições para a reintegração social do condenado ou internado. A LEP disciplina relações jurídicas que apresentam como sujeitos:

- a) preso provisório: pessoa sobre a qual há decisão judicial pendente de julgamento;
- b) preso condenado: aquele que teve contra si uma sentença penal condenatória transitada em julgado, cominando pena privativa de liberdade, restritiva de direitos ou multa;
- c) internado: sujeito que se submete ao exame de insanidade mental ou ao cumprimento de uma medida de segurança (internamento ou tratamento ambulatorial);
- d) egresso: o liberado definitivo, pelo prazo de um ano a contar da saída do estabelecimento ou o liberado condicional, durante o período de prova (NUNES, 2013).

Os estabelecimentos penais são locais destinados ao condenado, ao submetido à medida de segurança, ao preso provisório e ao egresso (MARCÃO, 2013), e nos termos do artigo 82 e ss. da LEP abrangem:

- a) **penitenciária:** destinada ao condenado à reclusão, a ser cumprida em regime fechado;
- b) **colônia agrícola, industrial ou similar:** reservada para a execução da pena de reclusão ou detenção em regime semiaberto;
- c) **casa do albergado:** visa acolher os condenados à pena privativa de liberdade em regime aberto e à pena de limitação de fim de semana;
- d) **centro de observação:** local em que são realizados exames gerais e criminológicos;
- e) **hospital de custódia e tratamento psiquiátrico:** destinado aos doentes mentais, aos portadores de desenvolvimento mental incompleto ou retardado e aos que manifestam perturbação das faculdades mentais;

f) **cadeia pública:** para onde devem ser remetidos os presos provisórios (prisão em flagrante, prisão temporária ou prisão preventiva) (artigos 87 e ss. da LEP).

Em Pernambuco, o artigo 23 da Lei Estadual nº 15.755/2016, que instituiu o Código Penitenciário do Estado, prescreve que os seguintes estabelecimentos penais são vinculados ao Sistema Penitenciário: penitenciária; presídio; colônia penal agrícola, industrial ou similar; casa do albergado; centro de observação e classificação criminológica; cadeia pública; e centro de saúde penitenciário.

A Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco, no artigo 2º, inciso II, alínea “f”, subitem 7.2, faz referência a presídios e penitenciárias. Estes estabelecimentos penais são destinados ao cumprimento de pena privativa de liberdade em regime fechado, mas na legislação federal inexistente definição jurídica de presídio, termo encontrado no artigo 38 do Código Penitenciário de Pernambuco (Lei Estadual nº 15.755/2016):

**Art. 38. Os Presídios destinam-se, preferencialmente, às pessoas privadas de liberdade em caráter provisório e em cumprimento de prisão cautelar ou civil, que não tenham condenação em processo anterior,** observando-se que a pessoa privada de liberdade, com condenação anterior, deverá ser recolhida em penitenciária, na forma do art. 37 deste Código. (grifo nosso)

Deste modo, em Pernambuco, os presídios são utilizados, preferencialmente, para os casos de prisão processual e prisão extrapenal, e não para a prisão-pena. Nucci (2014, p. 551) esclarece que a prisão:

**é a privação da liberdade, tolhendo-se o direito de ir e vir, através do recolhimento da pessoa humana ao cárcere. Não se distingue, nesse conceito, a prisão provisória, enquanto se aguarda o deslinde da instrução criminal, daquela que resulta de cumprimento de pena. Enquanto o Código Penal regula a prisão proveniente de condenação, estabelecendo as suas espécies, formas de cumprimento e regimes de abrigo do condenado, o Código de Processo Penal cuida da prisão cautelar e provisória, destinada unicamente a vigorar, quando necessário, até o trânsito em julgado da decisão condenatória.** (grifo nosso)

Segundo Capez (2014b), com a entrada em vigor da Lei Federal nº 12.403/2011, que modificou o Decreto-lei nº 3.689/1941 (Código de Processo Penal), a prisão provisória do indiciado ou acusado tornou-se excepcional, exigindo não apenas a necessidade, mas a imprescindibilidade para a garantia do processo, pois foram criadas medidas cautelares alternativas a essa espécie de privação de liberdade.

Com relação à prisão cautelar, o Informativo STF nº 527 esclarece que sua aplicação somente “será admitida ante requisitos rigorosamente comprovados e,

assim, capazes de excepcionar a regra constitucional da presunção de inocência”, a ser decretada pela autoridade judiciária competente em decisão devidamente fundamentada, nos seguintes casos (STF, 2008b): prisão em flagrante (artigos 301 a 310 do CPP); prisão preventiva (artigos 311 a 316 do CPP); prisão temporária (Lei nº 7.960/1989); e prisão decorrente de sentença de pronúncia (artigos 282 e 408, § 1º do CPP). Neste contexto, é importante destacar o entendimento do STF, manifesto no dia 5 de outubro de 2016, no qual, por maioria, declarou que o artigo 283 do Código de Processo Penal (CPP) não impede o início da execução da pena após condenação em segunda instância.

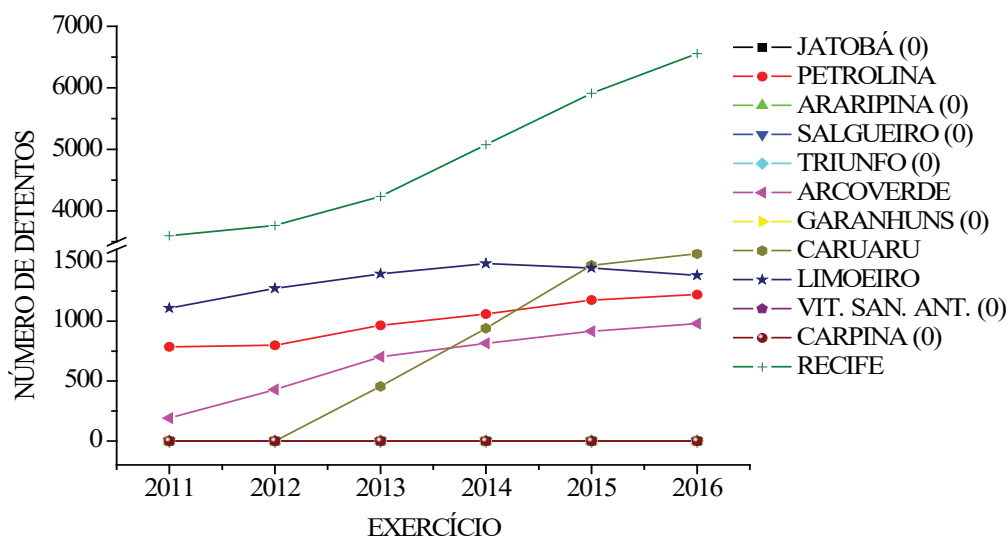
No que tange a prisão civil, o STF tem entendimento, exarado no *habeas corpus* (HC) 87.585-8/TO, de que esta modalidade de privação de liberdade só é admitida na hipótese de dívida alimentar, vedada no caso de inadimplemento de depositário infiel, conforme prevê a Súmula Vinculante nº 25: “É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito”.

No sítio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a publicação *Conheça os diferentes tipos de estabelecimentos penais*, de 2015, destaca a existência, no Brasil, de 1.424 unidades prisionais, com uma população carcerária de 607.731. De acordo com o estudo, 40% dos detentos são presos provisórios, ou seja, não tiveram condenação em primeiro grau de jurisdição, fazendo com que o país apresente a quarta maior população carcerária do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos da América, da China e da Rússia. O texto também informa a existência de 260 estabelecimentos penais destinados ao regime fechado, 95 ao regime semiaberto, 23 ao regime aberto, 725 a presos provisórios e 20 hospitais de custódia, além de 125 estabelecimentos criados para abrigar presos submetidos aos diversos tipos de regime, segundo os números do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão do Ministério da Justiça (Depen), referentes a junho de 2014 (CNJ, 2015).

De acordo com informações do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen), em 2014, Pernambuco apresentava uma taxa de aprisionamento entre 300 e 450 presos para cada 100 mil habitantes, considerada a maior ocupação prisional do país, em torno de 265%. Este Estado-membro acomoda em torno de 77 estabelecimentos prisionais, dos quais cerca de 80% são destinados a presos provisórios, com mais de 95% das pessoas recolhidas em unidades superlotadas (BRASIL, 2014b). Diante desta situação, em janeiro de 2015, Pernambuco editou o Decreto Estadual nº 41.448/2015, declarando situação de emergência no Sistema Penitenciário do Estado pelo período de 180 dias. Nesse mesmo ano, foi instituída, por meio da Portaria Estadual nº 070/2015 da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH), uma Comissão para Elaboração do Projeto de Lei Ordinário de Reforma do Código Penitenciário Pernambucano, que culminou na aprovação da Lei Estadual nº 15.755/2016, que instituiu o Novo Código Penitenciário do Estado de Pernambuco.

Nos exercícios de 2010 a 2017, dos 25% do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 1% (corresponde a 0,25% da receita do ICMS) foi repartido segundo o critério presídios e penitenciárias com número de vagas oficiais superior a trezentos detentos, considerando-se a participação relativa do município no número total de detentos no Estado, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental em Pernambuco, sem fazer referência a unidades da Fundação de Atendimento Socioeducativo (Funase) (ALEPE, 1990, p. 6). Na Figura 6.11 são apresentadas as quantidades de detentos nos estabelecimentos do sistema penitenciário sediados nos municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco, nos exercícios de 2011 a 2016. Os valores dos índices em dado período representam uma média de determinado triênio, por exemplo, para o ano de 2016 o valor do índice refere-se à média do triênio 2012, 2013 e 2014.

No período analisado, constata-se um acréscimo contínuo no número de pessoas presas nos municípios que apresentam unidades penitenciárias em Pernambuco, alcançando o patamar de 6.556 detentos em Recife. No que diz respeito ao IPM-ICMS, em 2016, como Jatobá, Araripina, Salgueiro, Triunfo, Garanhuns, Vitória de Santo Antão e Carpina não sediaram unidades penitenciárias com número de vagas oficiais superior a trezentos detentos não foram beneficiados com parte do produto da arrecadação do ICMS de que trata a Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco, com relação a este componente social, fato que representa 95,1% dos municípios pernambucanos.



**Figura 6.11** Números de detentos (média trienal) nos municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco (2011-2016).

Fonte: baseado nas Portarias Sefaz-PE n° 122/2010, n° 99/2011, n° 234/2012, n° 165/2013, n° 169/2014 e n° 209/2015.

O critério previsto pela Lei do ICMS Socioambiental para repartição de parte do produto da arrecadação do ICMS, relacionado aos municípios que sediam ou venham a sediar presídios e/ou penitenciárias, apresenta-se como um mecanismo que auxilia Pernambuco a reverter o quadro atual de superlotação no sistema penitenciário. Essa situação é uma problemática comum aos demais Estados-membros da federação, cujo caos culminou na autorização, por meio do Decreto de 17 de janeiro de 2017, do emprego das Forças Armadas para a “garantia da lei e da ordem” no sistema penitenciário brasileiro.

#### *6.1.2.8.2 Fundação de Atendimento Socioeducativo*

A Lei Federal nº 8.069/1990, que instituiu o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), complementada pela legislação nacional e internacional correlata, integra o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que tutela os direitos dos bebês, pessoas com até 12 anos de idade incompletos, e dos adolescentes, aquelas com idade entre 12 e 18 anos (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2013).

A responsabilidade pela implantação de políticas públicas de atendimento que protegem as crianças e adolescentes compete às esferas governamentais em regime de cooperação entre: União, Estados, Distrito Federal e municípios, com a participação de entidades não-governamentais (ISHIDA, 2009). Mas a coordenação das ações e iniciativas, bem como a construção de uma “rede de proteção integral” aos direitos infante-juvenis, compete primordialmente aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente em nível municipal, haja vista que a municipalização do atendimento é a diretriz primeira dessa política protetiva (DIÁCOMO; DIÁCOMO, 2013).

No âmbito da política de atendimento, as entidades de atendimento, governamentais e não governamentais, são responsáveis por acolher adolescentes e crianças que têm direitos violados ou ameaçados, como também abrigam menores infratores, sendo exigido o cadastramento de tais entidades no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (ISHIDA, 2009). Os regimes das entidades de atendimento são definidos no artigo 90 do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA):

**Art. 90.** As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I – orientação e apoio sócio-familiar;**
- II – apoio sócio-educativo em meio aberto;**
- III – colocação familiar;**
- IV – acolhimento institucional;**



- V – prestação de serviços à comunidade;
- VI – liberdade assistida;
- VII – semiliberdade;
- VIII – internação. (grifo nosso)

As disposições dos incisos V a VIII do artigo 90 do ECA correspondem às medidas socioeducativas aplicáveis aos adolescentes que praticam atos infracionais previstos no art. 103 do ECA. A prestação de serviços à comunidade é aplicada segundo determinação do Juizado da Infância e da Juventude, enquanto a liberdade assistida é cumprida em meio aberto e orientada pelo mesmo juízo, que também determina a semiliberdade, caracterizada pela limitação da liberdade física do infrator. Para os casos mais graves, o inciso VIII do artigo 90 do ECA estabelece a internação, decretada em sentença judicial, com caráter obrigatório (TAVARES, 2012), que pode ser: a) provisória, na qual o adolescente pode ficar internado até 45 dias em unidades especializadas, enquanto aguarda decisão judicial; e b) estrita, por tempo indeterminado e não excedendo a três anos, quando o adolescente é sentenciado a cumprir medida socioeducativa de internação.

A Lei Federal nº 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que praticam ato infracional. O artigo 1º, § 2º desta lei determina que “entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no artigo 112 da Lei Federal nº 8.069/1990 (ECA)”.

Art. 112. Verificada a **prática de ato infracional**, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I – advertência;
- II – obrigação de reparar o dano;
- III – prestação de serviços à comunidade;
- IV – liberdade assistida;
- V – **inserção em regime de semiliberdade**;
- VI – **internação em estabelecimento educacional**;
- VII – **qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.** (grifo nosso)

É importante citar que a Lei Federal nº 12.594/2012 determina que compete aos Estados formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, e que é atribuição dos municípios formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo Estado.

Em Pernambuco, a Lei Complementar nº 132/2008 reestruturou e redominou a Fundação da Criança e do Adolescente (Fundac) para Fundação de Atendimento

Socioeducativo (Funase) que, por meio da Lei Estadual nº 15.452 /2015, está vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude de Pernambuco. Esta fundação tem o objetivo de realizar o atendimento inicial de adolescentes a quem se atribui a prática de ato infracional, nos regimes de internação provisória, semiliberdade e internação. Na Tabela 6.2 são apresentadas as Unidades de Atendimento Socioeducativo vinculadas à Funase, em Pernambuco, distribuídas conforme o regime de atendimento, com indicação do número de internados em dezembro de 2015.

**Tabela 6.2** Unidades de Atendimento da Funase no Estado de Pernambuco

REGIME DE ATENDIMENTO / UNIDADES	CAPACIDADE	EFETIVO DO MÊS ANTERIOR (A)		ENTRADAS (B)		SAÍDAS (C)		EFETIVO MENSAL PARA 01/01/2016 (A+B-C)		TOTAL DO EFETIVO MENSAL (A+B-C)
		F	M	F	M	F	M	F	M	
<b>INTERNAÇÃO PROVISÓRIA</b>										
CASE / CENIP Arcoverde	5*	0	14	0	0	0	9	0	5	5
CENIP Caruaru	60	0	42	0	16	0	40	0	18	18
CASE / CENIP Garanhuns	20	0	9	0	11	0	9	0	11	11
CENIP Petrolina	33	0	10	0	8	0	10	0	8	8
CENIP Recife	120	0	191	0	110	0	191	0	110	110
CENIP Santa Luzia	24	18	0	9	0	17	0	10	0	10
Total	262	18	266	9	145	17	259	10	152	162
		284		154		276		162		
<b>INTERNAÇÃO</b>										
CASE Abreu e Lima	98	0	236	0	35	0	55	0	216	216
CASE / CENIP Arcoverde	21*	0	33	0	9	0	7	0	35	35
CASE Cabo de Santo Agostinho	166	0	339	0	35	0	35	0	339	339
CASE Caruaru	100	0	132	0	27	0	8	0	151	151
CASE / CENIP Garanhuns	53	0	102	0	16	0	27	0	91	91
CASE Jaboatão dos Guararapes	72	0	96	0	5	0	18	0	83	83
CASE Petrolina	40	0	43	0	0	0	12	0	31	31
CASE Santa Luzia	20	32	0	7	0	1	0	38	0	38
CASE Timbaúba	60	0	66	0	15	0	3	0	78	78
CASE Vitória de Santo Antão	72	0	83	0	23	0	25	0	81	81
Total	702	32	1130	7	165	1	190	38	1105	1143
		1162		172		191		1143		
<b>SEMILIBERDADE</b>										
CASEM Areias	20	0	29	0	18	0	21	0	26	26
CASEM Caruaru	20	0	20	0	12	0	9	0	23	23
CASEM Garanhuns	20	0	19	0	9	0	9	0	19	19
CASEM Harmonia	20	0	12	0	35	0	24	0	23	23
CASEM Jaboatão dos Guararapes	20	0	16	0	8	0	6	0	18	18
CASEM Petrolina	20	0	4	0	8	0	3	0	9	9
CASEM Rosarinho	20	0	25	0	24	0	19	0	30	30
CASEM Santa Luzia	20	14	0	2	0	9	0	7	0	7
Total	160	14	125	2	114	9	91	7	148	155
		139		116		100		155		
Total Geral	1124	64	1521	18	424	27	540	55	1405	1460
		1585		442		567		1460		

Fonte: Funase (2015).

A Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco estabelece como parâmetro quantitativo para repartição de parte do produto da arrecadação do ICMS entre

os municípios, com relação ao critério em análise, o número mínimo de sessenta reeducandos nas Unidades de Atendimento da Funase, e das 24 unidades socioeducativas do Estado, sediadas em apenas 9,0% dos entes municipais, apenas 33,3% respeitaram esse requisito em 2015.

Nos exercícios de 2011 a 2017, o critério Número de Vagas Oficiais nas Unidades da Funase não foi utilizado no cálculo do Índice de Participação dos Municípios na receita do ICMS (IPM-ICMS) em Pernambuco, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental do Estado.

#### 6.1.2.9 Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios de Pernambuco

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, subitem 7.3 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco prescreve que a partir do exercício 2018, dos 25% da receita do ICMS a que têm direito os municípios, o percentual de 1% (equivale a 0,25% da receita do ICMS) deve ser repartido entre os entes municipais que possuírem o Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios (SPPV) do Estado de Pernambuco, distribuído de forma igualitária, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Defesa Social (ALEPE, 1990, p. 10).

Por meio da Lei Estadual nº 14.924/2013, Pernambuco instituiu o SPPV com o objetivo de identificar e reconhecer os municípios que atendem parâmetros de prevenção e de redução de criminalidade no âmbito local. O artigo 2º desta lei prevê critérios cumulativos que os entes municipais devem satisfazer para serem contemplados com o Selo:

- a) manutenção do percentual mínimo de 30%, relativamente aos alunos do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental matriculados em regime de tempo integral a partir do exercício 2016;
- b) criação do Comitê Gestor do Pacto pela Vida Municipal, seguindo as diretrizes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) para a formação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM);
- c) presença da Guarda Municipal nos principais logradouros do município, observado o efetivo mínimo de cinco guardas por 14 mil habitantes, não computados neste efetivo aqueles destinados à fiscalização do trânsito;
- d) iluminação dos principais logradouros com lâmpadas de vapor metálico ou de diodo emissor de luz (*light emitting diode* – LED);
- e) monitorização eletrônica dos principais logradouros, com central de câmeras;
- f) instituição, coordenação e manutenção de sistema contendo plano e programa municipal de atendimento socioeducativo em meio aberto nos termos da Lei Federal nº 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase);

g) proibição da realização de eventos públicos, com exceção do Carnaval, São João e Réveillon, no horário entre duas e seis horas.

A Lei Estadual nº 14.924/2013 prevê que os requisitos “b”, “d”, “e”, descritos anteriormente, serão disciplinados por decreto do Poder Executivo estadual, entretanto, em pesquisa realizada no banco de dados da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe), no link *Decretos do Executivo*, no período 2014 a 2016, não foram encontrados tais dispositivos legais.

O Decreto Estadual nº 40.653/2014 define os procedimentos e prazos para a apuração relativa ao Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos municípios. Os documentos obrigatórios para a concessão do SPPV são estabelecidos no artigo 1º deste decreto e devem ser enviados pelos entes municipais para a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco até 21 de maio do ano em que o Selo é conferido.

O SPPV é um instrumento que reconhece a atuação dos municípios na implantação de políticas públicas de segurança. Em Pernambuco, por meio do Decreto Estadual nº 40.769/2014, somente foi concedido o SPPV aos municípios do Recife e de Ipojuca.

Nos exercícios de 2011 a 2017, o critério SPPV não foi utilizado no cálculo do IPM-ICMS para a repartição de parte da receita do ICMS entre os municípios pernambucanos, nos termos da Lei do ICMS Socioambiental do Estado e do art. 3º da Lei Estadual 14.924/2013.

### 6.1.3 Componente econômica lato sensu do ICMS Socioambiental

A componente econômica *lato sensu* da Lei do ICMS Socioambiental abrange os critérios relacionados com institutos do Direito Tributário, Financeiro e/ou Econômico. Neste tópico, tais critérios são abordados individualmente, conforme previsão do artigo 2º, inciso II, alínea “f” da lei estadual que dispõe sobre a distribuição, entre os municípios pernambucanos, da parcela do ICMS que lhes é destinada (ALEPE, 1990, p. 8).

#### 6.1.3.1 Produto Interno Bruto per capita

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, item 6 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco estabelece que a partir do exercício 2018, dos 25% da receita do ICMS a que têm direito os municípios, o percentual de 3% (corresponde a 0,75% da receita do ICMS) deve ser distribuído de forma inversamente proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do município, com base em informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (ALEPE, 1990, p. 8).

O PIB é considerado o melhor parâmetro estatístico que quantifica o bem-estar econômico de uma sociedade, pois mede, ao mesmo tempo, a renda total de todas as pessoas e a despesa total com os bens e serviços produzidos. Para a economia, como um todo, a renda deve ser igual à despesa, haja vista que cada transação envolve duas partes: comprador e vendedor (PINHO; VASCONCELLOS, 2005).

Mankiw (2009) conceitua PIB como “o valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em um país, ou território, em um dado período de tempo”. A abordagem analítica e elucidativa do Produto Interno Bruto, trazida por este autor, é apresentada a seguir:

- a) **Valor de mercado:** os preços de mercado medem o montante que as pessoas estão dispostas a pagar por diferentes bens.
- b) **De todos:** inclui todos os itens produzidos na economia e vendidos legalmente nos mercados. No compute do PIB são desconsiderados os bens e os serviços produzidos e vendidos ilegalmente, assim como os produzidos e consumidos em casa, pois não entram no mercado.
- c) **Os bens e serviços:** o PIB abrange os bens tangíveis (alimentos, vestuário, carro etc.) como também os serviços intangíveis (corte de cabelo, faxinas, consultas médicas etc.).
- d) **Finais:** inclui somente os valores dos bens finais, pois nestes já estão inseridos os valores dos bens intermediários.
- e) **Produzidos:** abrange os bens e os serviços produzidos no presente. Por exemplo: quando uma pessoa vende a outro um carro usado, seu valor não é incluído no PIB.
- f) **Em um país:** mensura o valor da produção dentro dos limites geográficos de um país ou território. Os itens são incluídos no PIB de um país se forem produzidos internamente, independentemente da nacionalidade do produtor.
- g) **Em um dado período de tempo:** o PIB mede o valor da produção em um intervalo de tempo específico, que geralmente é anual ou trimestral anualizado.

O Produto Interno Bruto inclui as diversas formas de despesas de bens e serviços produzidos internamente, em dado período, representadas na Equação 6.1 (WELLS; KRUGMAN, 2007):

$$PIB = C + IN + G + (X-1) \quad (6.1)$$

Neste contexto, Mankiw (2009) também traz os seguintes conceitos:

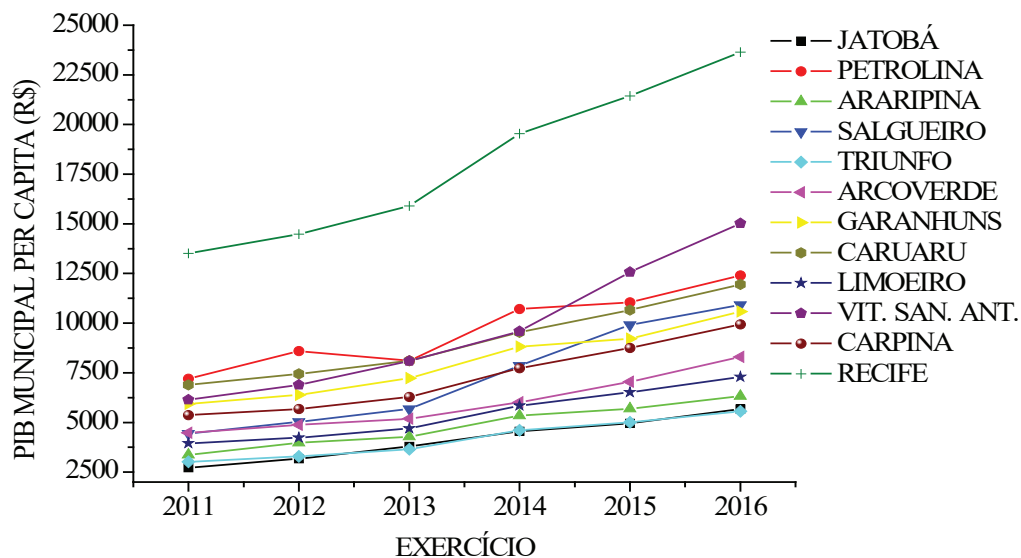
- a) **Consumo (C):** é a despesa das famílias com bens (duráveis e não duráveis) e serviços (tangíveis e intangíveis).
- b) **Investimento (IN):** compra de bens que serão usados no futuro para produzir mais bens e serviços, ou seja, é a soma das compras de bens de capital, estoques e estruturas, como despesas com imóveis residenciais novos. A compra

de uma casa nova é a única forma de categoria de despesa das famílias classificada como investimento.

- c) **Compras do governo (G):** incluem as despesas com bens e serviços dos governos locais, estaduais e federais, englobando o salário dos funcionários públicos do governo e as despesas com obras públicas. Deve-se levar em consideração que, quando o governo paga um benefício da Seguridade Social a um idoso, chamado de pagamento de transferência, não há troca de um bem ou serviço produzido na economia, e como o PIB visa medir a renda e as despesas ligadas à produção de bens e serviços, esses pagamentos não são contados como compras do governo.
- d) **Exportações líquidas (X-I):** as exportações líquidas são iguais às compras, por parte dos estrangeiros, de bens produzidos internamente (exportações) subtraídas das compras internas de bens estrangeiros (importações).

Com relação ao critério PIB nos exercícios de 2010 a 2017, conforme estabelecido pela Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco, dos 25% do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 3% (corresponde a 0,75% da receita do ICMS) foi repartido de forma inversamente proporcional ao PIB *per capita*, com base em informações divulgadas pelo IBGE (ALEPE, 1990, p. 5).

Os valores do critério PIB *per capita* dos municípios com maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco, nos exercícios 2011 a 2016, empregados no cálculo do IPM-ICMS, são apresentados na Figura 6.12. É importante destacar que esses indicadores representam as médias de informações relativas a triênio anterior a dado exercício, de modo que não refletem a realidade econômica dos entes federativos municipais no referido ano.



**Figura 6.12** PIB *per capita* dos municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco (2011-2016).

Fonte: baseado nas Portarias Sefaz-PE nº 122/2010, nº 99/2011, nº 234/2012, nº 165/2013, nº 169/2014 e nº 209/2015.

Na Figura 6.12, constata-se um aumento nos indicadores do critério PIB *per capita* dos municípios analisados, com destaque para Recife, Vitória de Santo Antão e Salgueiro. Em 2016, verifica-se que Recife ostentou um PIB *per capita* de R\$ 23.649,00, mas é importante ressaltar que, dos entes federativos, os mais beneficiados pelo parâmetro na repartição da receita do ICMS foram Triunfo e Jatobá, pois apresentaram os indicadores R\$ 5.584,00 e R\$ 5.683,00, respectivamente. Esses dados, conforme já relatado, não representam a realidade econômica dos entes federativos municipais. Em matéria publicada em 26 de dezembro de 2016, no Diário de Pernambuco, intitulada “Brasil vai levar cinco anos para recuperar PIB *per capita* de antes da crise”, há a seguinte indicação:

Especialistas advertem que, no ano que vem, o PIB tende a crescer 0,5%, no máximo, ou mesmo encolher mais um pouco, depois do tombo de 3,8% registrado em 2015 e da queda de 3,5% estimada para 2016. Com isso, a taxa de desocupação pode encostar ou ultrapassar os 13%. Um dos poucos alentos nesse quadro assustador é a inflação, que vem caindo devido à recessão na qual o país está mergulhado. As projeções para o custo de vida, porém, mostram que o centro da meta de 4,5%, uma das mais altas do mundo, só deverá ser alcançado em 2018.

Este recorte facilita a compreensão dos indicadores relacionados com a Receita Tributária Própria dos Municípios em análise, e utilizados para o cálculo do IPM-ICMS, dissonantes da realidade econômica atual do país, conforme evidenciado nos tópicos seguintes.

### 6.1.3.2 Receita Tributária Própria

O artigo 2º, inciso II, alínea “f”, item 5 da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco prescreve que a partir do exercício 2018, dos 25% da receita do ICMS a que têm direito os municípios, o percentual de 1% (equivale a 0,25% da receita do ICMS) deve ser repartido com base na Receita Tributária Própria (RTP), considerando-se a participação relativa na arrecadação *per capita* de tributos municipais no Estado, com base em informações fornecidas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco.

A Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco define RTP dos municípios no artigo 2º, § 7º (ALEPE, 1990, p. 16):

Art. 2º. A participação de cada município na receita do ICMS que lhe é destinada será determinada mediante a aplicação de um índice percentual correspondente à soma das seguintes parcelas: [...]

§ 7º. Para os efeitos desta Lei, considera-se:

**IV – Receita Tributária Própria: arrecadação dos tributos de competência municipal, abrangendo:**

a) **impostos incidentes sobre:**

1. a **propriedade predial e territorial urbana;**
2. a **transmissão “inter-vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição;**
3. **serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, inciso II, da Constituição Federal, definidos em lei complementar; [...]**

b) **taxas, cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;**

c) **contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.**

d) **contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, definida nos termos do art. 149-A da Constituição Federal. (grifo nosso)**

No Capítulo 5 deste trabalho, encontra-se uma explanação sucinta dos tributos instituídos pela CRFB/88, com suas classificações, espécies e conceitos que facilitam a compreensão do critério Receita Tributária Própria (RTP), que abrange impostos,



taxas, contribuições de melhoria e para o custeio do serviço de iluminação pública, de competência dos municípios, e que serão descritos a seguir.

#### 6.1.3.2.1 Taxas

A cobrança de taxas decorre de uma contraprestação estatal, e no entendimento de Harada e Harada (2012) não se deve confundir serviço ao público com serviço público, pois este se caracteriza quando é prestado sob o regime de Direito Público, orientado pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Tal distinção permite classificar os serviços públicos em: a) gerais (universais ou *uti universi*): beneficia a coletividade e são financiados com a arrecadação de impostos; e b) específicos (singulares ou *uti singuli*): os usuários são identificados ou, ao menos, identificáveis, e são financiados por meio das taxas (ALEXANDRE, 2015).

A Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco prevê que a RTP dos municípios abrange as taxas “cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”. A mesma previsão se encontra no artigo 77 do Código Tributário Nacional (CTN) e contempla duas espécies de taxas: a) a de serviço; e b) a de polícia, com fatos geradores distintos (ROCHA, 2013).

A criação de taxas de serviço só é possível mediante a disponibilização de serviços públicos, caracterizados pela divisibilidade e especificidade, conforme previsão do artigo 79, incisos II e III do CTN, que Rocha (2013) denomina “atributos da utilização, e não do serviço”. De acordo com Alexandre (2015), os serviços são específicos quando o contribuinte sabe exatamente por qual atividade está pagando, e são divisíveis quando é possível ao Estado identificar os usuários do serviço financiado com a taxa.

O CTN prevê que a serventia dos serviços, por parte do usuário, pode ser efetiva ou potencial. É efetiva quando o contribuinte frui concretamente da utilidade do serviço prestado, o que justifica a sua cobrança, enquanto na utilização potencial, prevista no artigo 79, inciso I, alínea “b” do CTN, a cobrança da taxa decorre da mera disponibilidade (ROCHA, 2013).

Já as taxas de polícia, chamadas por Sabbag (2012) de “taxa de fiscalização”, têm por fato gerador o exercício regular do poder de polícia, que é atividade administrativa, fundada no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. O poder de polícia é conceituado no artigo 78 do Código Tributário Nacional (CTN):

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à

segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”. (grifo nosso)

Sabbag (2012) chama atenção que o STF, em reiterados pronunciamentos, ostentou o entendimento de que o exercício regular do poder de polícia materializa-se no policiamento concreto da atividade prestada pelo Estado. Entretanto, em julgados recentes, a Corte Suprema vem admitindo a exigência de taxa de polícia pelo simples fato de existir um órgão estruturado e em efetivo funcionamento.

A CRFB/88, por meio do artigo 145, § 2º, veda que as taxas tenham base de cálculo própria dos impostos, e, para Alexandre (2015), a cobrança de tais tributos deve apresentar correlação razoável entre o serviço prestado e o valor exigido. Justifica-se essa proposição em virtude das taxas serem vinculadas a uma atividade anterior e de servirem de contraprestação, de modo que o recolhimento de um valor superior ao custo para a consecução do serviço implicaria em enriquecimento sem causa pelo Estado.

#### 6.1.3.2.2 Contribuições de melhoria

O artigo 145, inciso III da CRFB/88 prevê a competência da União, Estados, Distrito Federal e municípios para instituírem contribuições de melhoria, tributos vinculados, cuja cobrança é dependente da realização de uma obra pública que tenha como consequência um incremento no valor de imóveis privados pertencentes a potenciais contribuintes (ALEXANDRE, 2015).

O regime jurídico que disciplina a contribuição de melhoria manifesta-se nos seguintes diplomas normativos: CRFB/88 (artigo 145, inciso III), CTN (artigos 81 e 82) e Decreto-lei nº 195/1967. Mas esse tributo é criado por lei ordinária da entidade federativa executora da obra pública que promove a valorização imobiliária de imóveis privados (MAZZA, 2015).

O fato gerador do tributo em análise é a valorização imobiliária de imóvel privado decorrente de uma obra pública, e Sabbag (2012) entende que é instantâneo, de modo que o pagamento seria único, realizado após o término da obra. Já para Alexandre (2015), como a contribuição de melhoria resulta de uma obra pública e não para a sua realização, excepcionalmente, esse tributo pode ser cobrado em face da efetivação de parte do trabalho, desde que a parcela realizada tenha inequivocamente proporcionado a valorização dos imóveis localizados na área de influência da obra.

A base de cálculo da contribuição de melhoria é o *quantum* de valorização experimentado pelo imóvel, e o artigo 81 do CTN impõe restrições à cobrança

desse tributo, com a combinação dos limites total e individual (SABBAG, 2012). O limite total estabelece o valor máximo a ser arrecadado pelo Poder Público com determinada contribuição de melhoria, e neste caso, não pode exceder o gasto realizado, e o limite individual representa uma proteção a cada proprietário, pois não seria lícita a cobrança acima da valorização do imóvel (ROCHA, 2013).

#### 6.1.3.2.3 Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública

A iluminação pública é um serviço de caráter geral (*uti universi*) prestado a pessoas indeterminadas ou indetermináveis, sem os requisitos da especificidade e da divisibilidade que justificam a remuneração mediante taxa, entendimento do STF enunciado na Súmula Vinculante 41 (ALEXANDRE, 2015).

Neste cenário, para justificar uma nova fonte de receita para os municípios e o Distrito Federal, a Emenda Constitucional nº 39/2002 criou, por meio do artigo 149-A, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP ou CIP), tributo classificado como *sui generis* pelo STF (COSTA, 2014). Convém destacar que para Sabbag (2014, p. 503), as contribuições “são tributos destinados ao financiamento de gastos específicos, sobrevivendo no contexto de intervenção do Estado no campo social e econômico, sempre no cumprimento dos ditames da política de governo”.

A Constituição Federal autoriza os municípios e o Distrito Federal a instituírem, mediante lei, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, facultando a cobrança da contribuição na fatura de consumo da energia elétrica, cujo valor da conta pode ser a base de cálculo do tributo a ser exigido dos consumidores (contribuintes), que não necessariamente são os beneficiários do serviço (PAULSEN, 2014).

O *caput* do art. 149-A da CRFB/88 faz referência ao artigo 150, incisos I e III da Carta Magna, submetendo a COSIP às limitações constitucionais ao poder de tributar, impondo que o tributo seja instituído por lei municipal com as garantias da irretroatividade, da anterioridade de exercício e da anterioridade nonagesimal. É importante destacar que o § 3º do artigo 155 da CRFB/88 veda a incidência de outro “imposto” que não o ICMS sobre operações relativas à energia elétrica, previsão que não se aplica às contribuições (PAULSEN, 2014).

De acordo com o STF a “progressividade da alíquota da COSIP, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva”, conforme a exposição do Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, no Recurso Extraordinário 573.675-SC, cuja ementa esclarecedora é transcrita a seguir:

“Constitucional. Tributário. RE interposto contra decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade estadual. Contribuição para o custeio

do serviço de iluminação pública – COSIP. Art. 149-A da Constituição Federal. Lei Complementar 7/2002, do município de São José, Santa Catarina. Cobrança realizada na fatura de energia elétrica. Universo de contribuintes que não coincide com o de beneficiários do serviço. Base de cálculo que leva em consideração o custo da iluminação pública e o consumo de energia. Progressividade da alíquota que expressa o rateio das despesas incorridas pelo município. Ofensa aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. Inocorrência. Exação que respeita os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Recurso extraordinário improvido. I – Lei que restringe os contribuintes da COSIP aos consumidores de energia elétrica do município não ofende o princípio da isonomia, ante a impossibilidade de se identificar e tributar todos os beneficiários do serviço de iluminação pública. II – A progressividade da alíquota, que resulta do rateio do custo da iluminação pública entre os consumidores de energia elétrica, não afronta o princípio da capacidade contributiva. III – Tributo de caráter *sui generis*, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte. IV – Exação que, ademais, se amolda aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. V – Recurso extraordinário conhecido e improvido” (Pleno, RE 573.675-SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25.03.2009, DJe 22.05.2009).

Amaro (2014, p. 60) destaca que a “Emenda Constitucional n. 39/2002 acrescentou ao já complexo quadro de contribuições mais uma figura, qual seja, a da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, adicionada à competência dos municípios e do Distrito Federal” e, como relatado, surgiu apenas para justificar uma nova fonte de receita para estes entes federativos.

#### 6.1.3.2.4 Impostos de competência tributária dos municípios

O CTN, no artigo 16, define imposto como o “tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Para Rocha (2013), esta definição não é satisfatória, pois é apenas negativa, devendo-se levar em conta o preceito constitucional do artigo 145, § 1º, da CRFB/88, que estipula o princípio de que os impostos devem guardar relação com a capacidade contributiva do contribuinte.

A Carta Magna de 1988 prevê treze impostos com competências tributárias predefinidas para os entes federativos (Quadro 5.1), mas a Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco, ao tratar da Receita Tributária Própria, faz referência a três espécies de tributos cuja competência para instituí-los é dos municípios:

- a) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) (artigo 156, inciso I, da CRFB/88);
- b) Imposto sobre Transmissão Onerosa de Bens Imóveis (ITBI) (artigo 156, inciso II da CRFB/88);
- c) Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (artigo 156, inciso III da CRFB/88).

Sem pretender esgotar o assunto, que já é amplamente abordado na literatura que trata de Direito Tributário, estes impostos são apresentados sucintamente a seguir.

#### 6.1.3.2.4.1 Imposto Predial e Territorial Urbano

Segundo Souza (2009), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é um instrumento fundamental para o planejamento e ordenação do meio ambiente artificial urbano. O artigo 32 do Código Tributário Nacional (CTN) estabelece que o IPTU “tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município”. O contribuinte do imposto, nos termos do artigo 34 do CTN, é “o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título”, exigindo-se o *animus domini* (BRASIL, 1966).

A compreensão jurídica do IPTU tem origem em conceitos e institutos do Direito Civil, como propriedade, posse, domínio útil, “bem imóvel por natureza”, que é o solo, e “bem imóvel por acessão física”, que é aquilo incorporado ao solo, natural ou artificialmente, como plantações e construções (COSTA, 2014). O direito de propriedade abrange as faculdades de usar, gozar, dispor da coisa e o poder de reavê-la de quem injustamente a possui; já a posse, sem aprofundamento na distinção entre *jus possessionis* e *jus possidendi*, é revelada quando se exercita ou pode exercitar algumas das faculdades inerentes ao direito de propriedade (NADER, 2013), enquanto o domínio útil está relacionado com a enfiteuse, instituto fadado à extinção, nos termos do artigo 2.038 do CC/02.

A zona urbana sobre a qual incide o IPTU é definida por lei municipal, observados os critérios dos §§ 1º e 2º do artigo 32 do CTN. Entretanto, os Tribunais Superiores têm aplicado o artigo 15 do Decreto-lei nº 57/1966, segundo o qual o IPTU “não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo, assim, sobre o mesmo, o ITR” (PAULSEN, 2014, p. 316).

O artigo 33 do CTN define como base de cálculo do IPTU o “valor venal do imóvel”, ou seja, seu valor no mercado imobiliário, presumido conforme tabela denominada Planta Fiscal de Valores, com definição do valor do metro quadrado segundo a localização, a natureza e o padrão da construção (PAULSEN, 2014). Neste contexto, é importante citar a Súmula nº 160 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que veda a atualização do IPTU, por decreto, em percentuais acima dos

índices oficiais de correção monetária: “É defeso, ao município, atualizar o IPTU, mediante decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”.

A CRFB/88, pelos artigos 156, § 1º e 182, § 4º, autoriza a progressividade extrafiscal do IPTU para adequar a propriedade à sua função social, como também autoriza a progressividade fiscal, de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes, e permite alíquotas seletivas conforme a localização e uso do imóvel (LOPES, 2013). Nesta conjuntura, o Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, nos termos do artigo 182, § 1º, da CRFB/88, e regulado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), tem um papel essencial para a tutela do meio ambiente artificial, cultural e natural, pois permite materializar o princípio da cidade sustentável como direito fundamental.

#### 6.1.3.2.4.2 Imposto sobre Transmissão Onerosa de Bens Imóveis

O Imposto sobre Transmissão Onerosa de Bens Imóveis (ITBI) é um tributo que incide sobre operações de transmissão *inter vivos* de propriedade ou de direitos reais de gozo sobre imóveis (HARADA; HARADA, 2012). O artigo 35, por meio dos incisos I e II do CTN, prevê que o fato gerador do ITBI é a “transmissão”, a qualquer título, da propriedade, do domínio útil, ou “de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia”.

Conforme os ensinamentos de Nader (2014, p. 290), o direito real de gozo sobre imóveis é constatado quando o proprietário “se priva, temporariamente, do poder de uso e fruição ou apenas de uso, a favor de outrem”, compreendendo: a superfície, a servidão, o usufruto, o uso e a habitação. Já os direitos reais de garantia, poder que o credor possui sobre determinada coisa pertencente ao devedor para satisfação de crédito, compreendem: a hipoteca, o penhor e a anticrese, sobre os quais não há incidência do ITBI.

Prescreve a Súmula nº 108 do STF que é “legítima a incidência do Imposto de Transmissão *Inter Vivos* sobre o valor do imóvel ao tempo da alienação, e não da promessa, na conformidade da legislação local”, em decorrência da relação jurídico-tributária surgir com o registro do título translativo no Registro Geral de Imóveis (RGI), nos termos dos artigos 1.227 e 1.245 do CC/2002. Mas para Paulsen, Ávila e Sliwka (2014), o legislador pode determinar que o pagamento do imposto seja realizado antecipadamente, por ocasião da escritura, como medida de praticabilidade tributária. Porém, de acordo com o ministro Humberto Gomes de Barros, relator do Recurso Especial (REsp) 253.364 no STJ, “a propriedade imobiliária apenas se transfere com o registro do respectivo título” e o “registro imobiliário é o fato gerador do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis”, de modo que “a pretensão de cobrar o ITBI antes do registro em cartório contraria o ordenamento jurídico” (BRASIL, 2001).

A base de cálculo do ITBI “é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos”, conforme previsão do artigo 38 do CTN, mas, em regra, os municípios estabelecem Plantas Genéricas de Valores (PGV) com critérios objetivos que servem para a definição do preço de cada imóvel, ou valem-se das Plantas Fiscais de Valores utilizadas para cálculo do IPTU. Paulsen (2014) defende que esta prática é válida desde que não resulte em uma base de cálculo superior ao real valor do imóvel.

As alíquotas do ITBI são fixadas pela legislação municipal, mas o STF veda a aplicação de critérios subjetivos para a dosagem da carga tributária (HARADA; HARADA, 2012). É importante citar que a Súmula nº 656 do STF considera inconstitucional a aplicação de alíquotas progressivas em decorrência do aumento da base de cálculo do ITBI: “É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão intervivos de bens imóveis – ITBI com base no valor venal do imóvel”. A restrição na progressividade extrafiscal e fiscal deste imposto justifica seu limitado emprego no âmbito da tributação ambiental.

#### 6.1.3.2.4.3 Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

Sabbag (2012) ensina que o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) é um tributo dependente de lei ordinária municipal, mas que tem a estrutura normativa disciplinada por lei complementar federal, nos termos do artigo 156, inciso III da CRFB/88. Ou seja, o ISS é um imposto limitado, pois não é qualquer serviço que pode ser tributado, mas os listados na Lei Complementar nº 116/2003, que pode conter qualquer tipo de serviço, isto é, serviços de qualquer natureza (HARADA; HARADA, 2012). O *caput* do artigo 1º desta Lei Complementar esclarece:

Art. 1º. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

O artigo 1º, *caput* e § 2º, da Lei Complementar nº 116/2003, estabelece que o ISS tem como fato gerador a prestação de serviços constantes de lista anexa à lei primária, e que os serviços mencionados não estão sujeitos ao ICMS, ainda que sua prestação envolva fornecimento de mercadorias (BRASIL, 2003). Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.389, a Ministra Ellen Gracie se manifestou no sentido de que o ICMS e o ISS, como regra, são excludentes um do outro: “ou a situação enseja a instituição de ICMS ou de ISS” (PAULSEN, 2014, p. 382).

O ISS está relacionado à prestação de serviços e, no ano 2000, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) nº 116.121, o STF adotou o conceito de “serviços”

em sentido estritamente jurídico, ínsito ao direito privado, não abrangendo qualquer tipo de atividade. De acordo com o artigo 593 e ss. do CC/2002, serviço é uma “prestação imaterial que consiste especificamente no trabalho ou esforço realizado pelo prestador do serviço em favor do tomador”. O contribuinte do ISS “é o prestador do serviço”, conforme dispõe o artigo 5º da Lei Complementar nº 116/2003, e a base de cálculo do tributo “é o preço do serviço”, segundo a redação do artigo 7º da referida lei complementar.

A jurisprudência sobre o ISS é vasta, e chama atenção a Súmula Vinculante 31, que determina ser “inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS sobre operações de locação de bens móveis”. A temática é melhor abordada no Agravo Regimental em Reclamação nº 14.290 endereçada ao STF, de Relatoria da Ministra Rosa Weber:

A Súmula Vinculante 31, que assenta a inconstitucionalidade da incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) nas operações de locação de bens móveis, somente pode ser aplicada em relações contratuais complexas se a locação de bens móveis estiver claramente segmentada da prestação de serviços, seja no que diz com o seu objeto, seja no que concerne ao valor específico da contrapartida financeira. Hipótese em que contratada a locação de maquinário e equipamentos conjuntamente com a disponibilização de mão de obra especializada para operá-los, não há, contudo, previsão de remuneração específica da mão de obra disponibilizada à contratante. Baralhadas as atividades de locação de bens e de prestação de serviços, não há como acolher a presente reclamação constitucional (Rcl 14.290 AgR, rel. min. Rosa Weber, j. 22-5-2014, P, DJE de 20-6-2014).

O artigo 8º, inciso II da Lei Complementar nº 116/2003 impõe a alíquota máxima de 5% para o ISS, e a CRFB/88 prevê, no artigo 156, § 3º, incisos II e III, que tanto a alíquota máxima como a mínima devem ser estabelecidas por lei complementar.

Neste contexto, o Jornal do Senado, de 15 de dezembro de 2016, noticiou a aprovação do projeto de reforma do Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza (ISS). Complementa a publicação que a versão do substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 386/2012 (Lei da Reforma do ISS) tinha seguido para sanção presidencial, fixando em 2% a alíquota mínima do imposto. Resta destacar que em 22 de dezembro de 2016 a Confederação Nacional de Municípios chamou atenção para a importância da sanção presidencial da reforma do ISS ainda em 2016, a fim de garantir que a previsão legal pudesse vigorar no ano de 2017. Este fato ensejou a transformação do projeto em norma

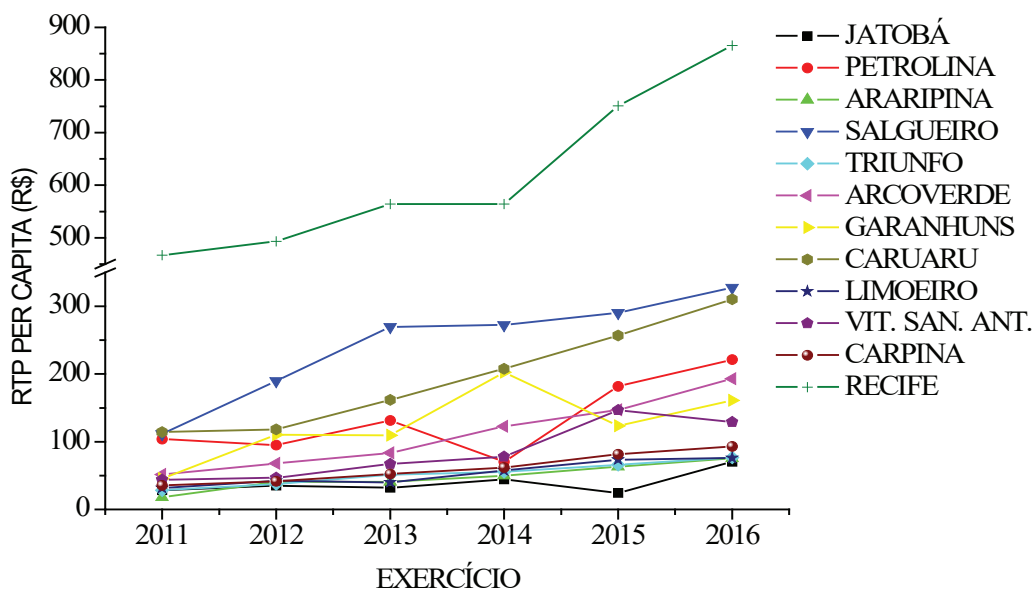


jurídica com veto parcial em 29 de dezembro de 2016, com a inclusão do art. 8A na Lei Complementar nº 116/2003.

Com relação à repartição da receita do ICMS em Pernambuco, disciplinada pela Lei do ICMS Socioambiental do Estado, nos exercícios de 2010 a 2017, dos 25% do produto da arrecadação do ICMS a que os municípios têm direito, o percentual de 1% (equivale a 0,25% da receita do ICMS) foi distribuído com base na Receita Tributária Própria (RTP) *per capita* dos entes federativos municipais.

Os indicadores do critério RTP *per capita*, dos municípios com maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco, entre 2011 a 2016, são apresentados na Figura 6.13. É importante citar que os valores deste critério, utilizados no cálculo do IPM-ICMS em dado exercício, refletem as condições econômicas municipais no biênio anterior, conforme informações prestadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco.

Na Figura 6.13, verifica-se que os indicadores do critério RTP *per capita* para os municípios em análise aumentaram no período de 2011 a 2016, com a maior taxa de crescimento para Recife, atingindo o valor de R\$ 865,55 neste último ano. Para os demais entes municipais analisados, os resultados representam menos da metade do índice verificado para a capital pernambucana, com as RTP *per capita* de R\$ 327,82 e R\$ 70,35 para Salgueiro e Jatobá, respectivamente, destacando-se, neste critério, o município de Canhotinho, que apresentou valor R\$ 11,29.



**Figura 6.13** Receita Tributária Própria *per capita* dos municípios com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco (2011-2016).

Fonte: baseado nas Portarias Sefaz-PE nº 122/2010, nº 99/2011, nº 234/2012, nº 165/2013, nº 169/2014 e nº 209/2015.

No que concerne a Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco, Silva Jr. e Sobral (2012, p. 215) entendem que os critérios socioeconômicos apresentam grande importância no desenvolvimento dos municípios pernambucanos, e destacam que o mecanismo de repartição do produto de arrecadação do ICMS no Estado é mais relevante para os entes federativos mais pobres:

Pode-se verificar que pelo menos 27 municípios pernambucanos apresentam uma forte dependência dos critérios socioeconômicos na composição do ICMS Socioambiental. Em geral, os municípios mais dependentes são menores e mais pobres, o que evidencia que esta política pode ser muito interessante para aqueles municípios pequenos, escassos de recursos, mas que apresentam capacidade de melhorar seus indicadores socioeconômicos. (grifo nosso)

O Quadro 6.2 apresenta os componentes social, econômico *lato sensu* e ambiental com os respectivos percentuais dos critérios previstos para a repartição da receita do ICMS em Pernambuco, a partir do exercício 2018, com indicação dos valores relacionados com os 25% a que a Lei do ICMS Socioambiental faz referência e dos percentuais efetivos no produto da arrecadação do tributo no Estado.

Os percentuais efetivos dos critérios socioambientais no produto da arrecadação do ICMS em Pernambuco abrangem 6,25% da receita do ICMS, nos termos do artigo 158, parágrafo único, inciso II, da CRFB/88, e estão relacionados às áreas de Educação, Meio Ambiente, Saúde, PIB *per capita*, Segurança e Receita Tributária Própria, correspondendo, respectivamente, aos seguintes valores: 2,5%, 1,25%, 0,75%, 0,75%, 0,75% e 0,25%.

**Quadro 6.2** Critérios e percentuais referentes aos 25% da receita do ICMS a que têm direito os municípios, a partir do exercício 2018, conforme a Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco, e respectivos percentuais efetivos na receita do ICMS

COMPONENTE	CRITÉRIOS	Lei do ICMS Socioambiental	% da receita do ICMS (¼ de 25% ou 6,25%)
<b>AMBIENTAL</b> (1,25% da receita do ICMS)	Unidades de conservação	1%	0,25%
	Sistemas de tratamento ou de destinação final de resíduos sólidos	2%	0,50%
	Usinas de reciclagem de lixo	1%	0,25%
	Áreas de proteção de mananciais preservados de rios	1%	0,25%

(continua)

**Quadro 6.2** Critérios e percentuais referentes aos 25% da receita do ICMS a que têm direito os municípios, a partir do exercício 2018, conforme a Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco, e respectivos percentuais efetivos na receita do ICMS (*continuação*)

COMPONENTE	CRITÉRIOS	Lei do ICMS Socioambiental	% da receita do ICMS (¼ de 25% ou 6,25%)
<b>SOCIAL</b> (4,0% da receita do ICMS)	Mortalidade infantil	2%	0,50%
	Programa Saúde na Família	1%	0,25%
	Matrículas de crianças na Educação Infantil	1%	0,25%
	Proficiência no 3º ano do Ensino Fundamental	2%	0,50%
	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe)	2%	0,50%
	Matrículas no Ensino Fundamental, relativamente aos anos finais	5%	1,25%
	Crimes Violentos Letais Intencionais por 100 mil habitantes (CVLI)	1%	0,25%
	Selo Pacto pela Vida de Prevenção e Redução da Criminalidade nos Municípios (SPPV)	1%	0,25%
	Sede de presídios e penitenciárias e/ou unidades da Funase	1%	0,25%
<b>ECONÔMICO LATO SENSU</b> (1,0% da receita do ICMS)	Receita Tributária Própria (RTP)	1%	0,25%
	Produto Interno Bruto (PIB) <i>per capita</i>	3%	0,75%

Fonte: própria.

A análise da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco permite constatar que os critérios socioambientais utilizados no cálculo do IPM-ICMS, a partir do exercício 2018, conduzem os municípios à implantação de políticas públicas sociais em detrimento de políticas protetivas do meio ambiente, uma vez que a componente ambiental abrange apenas 1,25% dos 6,25% da receita do ICMS arrecadado no Estado, percentual disponível aos entes municipais que cumprem os requisitos do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 10.489/1990, com suas alterações.

Finalmente, no próximo capítulo, para avaliação da função extrafiscal da Lei do ICMS Socioambiental de Pernambuco na implantação de políticas protetivas do meio ambiente pelos municípios, são analisadas as quantias transferidas da

receita do ICMS aos entes com os maiores IDHM nas Regiões de Desenvolvimento do Estado, em 2015, quanto aos critérios Unidades de Conservação e Resíduos Sólidos.