

PROCESSO DIGITAL: 4319/2025

INTERESSADO: CÂMARA DE VEREADORES

GABINETE DO SECRETARIO DA FAZENDA

ASSUNTO: POSSÍVEL INCONSTITUCIONALIDADE DA VINCULAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DO ICMS ECOLÓGICO REPASSADO AO MUNICÍPIO AO ORÇAMENTO DA SECRETARIA DE MUNICÍPIO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE NA LEI 9261/2025.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: VEDAÇÃO DE VINCULAÇÃO DE TRIBUTOS. LEI MUNICIPAL 9.261/2025. ICMS ECOLÓGICO. IMPOSTO É TRIBUTO NÃO VINCULADO.

RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi provocado a se manifestar no âmbito do Processo nº 4319-2025, acerca da possível inconstitucionalidade da Lei Municipal 9.261 de 31 de janeiro de 2025, que trata da vinculação de receitas do ICMS Ecológico ao orçamento da Secretaria de Município do Meio Ambiente e Sustentabilidade, garantindo sua destinação exclusiva a ações voltadas à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

O presente parecer tem como objetivo, portanto, de analisar a constitucionalidade da Lei Municipal 9.261/2025, à luz do disposto no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal de 1988. O questionamento central reside na possibilidade de a referida lei municipal vincular receitas de impostos a órgãos,

fundos ou despesas específicas, em confronto com as restrições impostas pela Constituição Federal.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA E PROCESSUAL

A **Lei Municipal nº 9.261/2025**, sancionada em 31 de janeiro de 2025, no município do Rio Grande, estabeleceu a vinculação dos recursos provenientes do ICMS Ecológico ao orçamento da Secretaria de Município de Meio Ambiente e Sustentabilidade. O objetivo principal da lei é garantir que esses recursos fossem aplicados exclusivamente em ações voltadas à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável, alinhando-se à Política Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Lei Municipal nº 9.103/23) e ao Sistema Municipal de Unidades de Conservação (SMUC – Lei Municipal nº 9.185/24).

A lei determina que os recursos do ICMS Ecológico sejam prioritariamente destinados a projetos de proteção, conservação e recuperação de áreas naturais, especialmente no âmbito do SMUC, além de ações como a implementação de planos de manejo, recuperação de áreas degradadas, programas de educação ambiental, pesquisas voltadas ao desenvolvimento sustentável e monitoramento ambiental. Para garantir a transparência e a eficiência na aplicação desses recursos, a lei ainda prevê que a Secretaria de Meio Ambiente elabore um relatório anual detalhado, que será encaminhado ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (**COMDEMA**) para acompanhamento e proposição de melhorias.

O **ICMS Ecológico** é um mecanismo tributário que permite aos municípios receberem uma parcela maior dos recursos arrecadados pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em função de ações e políticas ambientais. Tal tributo teve sua criação idealizada para que se tornasse um incentivo à preservação do meio ambiente, pois repassa parte do ICMS arrecadado pelos estados aos municípios que adotam práticas sustentáveis, como a preservação de áreas protegidas, a gestão adequada de resíduos sólidos, como é o caso do município do Rio Grande.

No Rio Grande do Sul, o ICMS Ecológico é regulamentado pela Lei Estadual nº 11.038/1997, que destina 5% do total do ICMS arrecadado aos municípios com base em critérios ambientais. Municípios que possuem unidades de conservação, como parques e reservas ecológicas, ou que investem em políticas de proteção ambiental, recebem uma parcela maior desses recursos.

Não obstante o mérito louvável da Lei, houve questionamento da Lei Municipal nº 9.261/2025 acerca de **possível inconstitucionalidade**, especificamente no que diz respeito à vinculação de receitas de impostos (no caso,

os recursos do ICMS Ecológico) a uma despesa específica, ou seja, ao orçamento da Secretaria de Município de Meio Ambiente e Sustentabilidade.

3. ANÁLISE JURÍDICA

O despacho cita o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundos ou despesas, exceto nas hipóteses expressamente previstas na Constituição. As exceções permitidas incluem:

1. A repartição do produto da arrecadação de impostos entre entes federativos (arts. 158 e 159 da CF/88).
2. A destinação de recursos para áreas específicas, como saúde (art. 198, § 2º), educação (art. 212) e atividades da administração tributária (art. 37, XXII).

O questionamento, portanto, é se a **vinculação dos recursos do ICMS Ecológico** ao orçamento da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade violaria o disposto no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal, uma vez que essa vinculação não estaria entre as exceções permitidas pela Carta Magna. Os apontamentos do despacho questionam os seguintes pontos como incurso na inconstitucionalidade da referida lei.

I. Vinculação de Receitas:

A lei municipal vincula os recursos do ICMS Ecológico a uma despesa específica (Secretaria de Meio Ambiente), o que pode contrariar a proibição geral de vinculação de receitas de impostos estabelecida no artigo 167, IV, da CF/88.

II. Exceções Constitucionais:

O despacho questiona se essa vinculação se enquadra em alguma das exceções permitidas pela Constituição, como repartição de receitas entre entes federativos ou destinação para saúde, educação ou administração tributária. Portanto, se a Lei Municipal nº 9.261/2025 incorreria em inconstitucionalidade ao vincular os recursos do ICMS Ecológico a uma despesa específica, sem estar amparada por uma das exceções previstas na Constituição.

Da análise do caso, não se depreende maiores complexidades. O ICMS ecológico é um repasse de recursos estaduais aos municípios com base em critérios ambientais, mas sua vinculação a uma despesa específica (Secretaria de

Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Meio Ambiente) pode ser interpretada como uma violação ao princípio da não vinculação de receitas de impostos, conforme o artigo 167, IV, da CF/88.

O Código Tributário Nacional, em seu artigo 16, define o imposto como o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Quanto à destinação e vinculação dos Impostos, a Constituição Federal é clara, ao vedar:

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º; 212; e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela EC 42/2003)

Quanto a isso, há ampla e consolidada jurisprudência, inclusive com repercussão geral, pelo Supremo Tribunal federal:

Ademais, o inciso IV do art. 167 da CF, hoje com a redação dada pela EC 29, de 14-9-2000, veda “a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo”. A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente. É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da CF encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos arts. 198, § 2º (SUS), e 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino).

[ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, j. 12-3-2003, P, DJ de 2-5-2003.]

A análise do STF em casos semelhantes sugere que a lei municipal pode ser considerada inconstitucional por criar uma despesa obrigatória vinculada a uma receita de imposto, contrariando o princípio da não vinculação de receitas.

Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro, vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS e a índice de correção monetária. Ofensa ao disposto nos arts. 37, XIII; 96, II, b, e 167, IV, da Constituição do Brasil.

[RE 218.874, rel. min. Eros Grau, j. 7-11-2007, P, DJ de 1º-2-2008.]

No caso da **Lei Municipal nº 9.261/2025**, que vincula os recursos do ICMS Ecológico ao orçamento da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, essas decisões servem como base para dirimir, sem muita complexidade, a dúvida suscitada quanto sua constitucionalidade, uma vez que **a vinculação não está entre as exceções permitidas pelo artigo 167, IV**. A análise do STF em casos semelhantes sugere que a lei municipal pode ser considerada inconstitucional por criar uma despesa obrigatória vinculada a uma receita de imposto, contrariando o princípio da não vinculação de receitas.

CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, conclui-se que a Lei Municipal nº 9.261/2025, ao vincular os recursos provenientes do ICMS Ecológico ao orçamento da Secretaria de Município de Meio Ambiente e Sustentabilidade, incorre em possível inconstitucionalidade, com base no disposto no artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal. Tal dispositivo veda expressamente a vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundos ou despesas específicas, exceto nas hipóteses previstas na própria Constituição, como repartição de receitas entre entes federativos (arts. 158 e 159), destinação de recursos para saúde (art. 198, § 2º), educação (art. 212) e administração tributária (art. 37, XXII).

Nesse contexto, não se verifica que a vinculação estabelecida pela referida lei municipal enquadre-se em qualquer das exceções constitucionais permitidas. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reiteradamente tem afastado a possibilidade de criação de vinculações de receitas de impostos fora das hipóteses expressamente autorizadas pela Carta Magna, conforme demonstrado nos precedentes mencionados.

Portanto, a vinculação dos recursos do ICMS Ecológico ao orçamento da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade configura violação ao princípio da não vinculação de receitas de impostos, consagrado pelo artigo 167, IV, da Constituição Federal.

Assim sendo, sugere-se:

- ◆ Que o Poder Executivo Municipal adote as providências necessárias para sanar a possível inconstitucionalidade, por meio de proposição de anulação

Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO GRANDE
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

da Lei 9261/2025, a fim de evitar futuras impugnações judiciais e garantir a conformidade da norma municipal com os princípios constitucionais tributários.

- ◆ Que o Poder Executivo Municipal se abstenha de realizar quaisquer ações que vinculem a receita proveniente do ICMS Ecológico, durante a vigência da Lei, devendo a receita integrar o fundo público geral que compõe o orçamento municipal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Rio Grande, 11 de Fevereiro de 2025.

Guilherme E. Giacobbo

Guilherme Estima Giacobbo
OAB/RS 129.550