

**Fundação Getúlio Vargas**  
**Direito São Paulo**  
**Mestrado Profissional**  
**Direito Tributário Turma 7**

**FRANCISCA STAEL FREIRE VIEIRA**

**A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS  
MINERAIS – CFEM UTILIZADA COMO INSTRUMENTO NA POLÍTICA DE  
COMPENSAÇÃO SOCIOAMBIENTAL EM MUNICÍPIOS MINERADORES**

**SÃO PAULO**

**2019**

**FRANCISCA STAEL FREIRE VIEIRA**

**A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS  
MINERAIS – CFEM UTILIZADA COMO INSTRUMENTO NA POLÍTICA DE  
COMPENSAÇÃO SOCIOAMBIENTAL EM MUNICÍPIOS MINERADORES**

Projeto de dissertação de mestrado apresentado ao  
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

**ORIENTADOR:** Professor Leonel Cesarino  
Pessoa.

**SÃO PAULO**

**2019**

## SUMÁRIO

<b>1. TEMA.....</b>	<b>3</b>
<b>2. DELIMITAÇÃO DO TEMA.....</b>	<b>3</b>
<b>3. PROBLEMA.....</b>	<b>3</b>
<b>4. HIPÓTESES.....</b>	<b>3</b>
<b>5. OBJETIVOS</b>	
<b>5.1 Geral/gerais.....</b>	<b>4</b>
<b>5.2 Específicos.....</b>	<b>4</b>
<b>6. JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>5</b>
<b>7. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>5</b>
<b>8. METODOLOGIA.....</b>	<b>7</b>
<b>9. CRONOGRAMA.....</b>	<b>9</b>
<b>10. SUMÁRIO PRELIMINAR .....</b>	<b>9</b>
<b>11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>10</b>

## **1. TEMA PROPOSTO**

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM utilizada como instrumento na política de compensação socioambiental em municípios mineradores.

## **2. DELIMITAÇÃO DO TEMA E ESCOPO DO TRABALHO**

O trabalho aqui proposto para dissertação de conclusão do Mestrado Profissional da FGV Direito SP tem por objeto a análise do processo administrativo de constituição do crédito da Compensação Financeira da Exploração Mineral (CFEM) no que se refere à coparticipação de Municípios e Estados em fiscalização conjunta com a Agência Nacional de Mineração – ANM.

O trabalho também objetiva avaliar a governança na gestão dos recursos decorrentes da Compensação Financeira da Exploração Mineral (CFEM) por municípios mineradores, enquanto receita orçamentária, propondo, ainda, um Relatório de Ações de Sustentabilidade aplicado ao setor público com ênfase socioambiental que poderá ser utilizado como parâmetro para cumprimento, pelos Municípios e Estados, do inciso VI do § 2º do art. 2º da Lei 13.540/2017.

## **3. PROBLEMA**

Como se realiza a governança na gestão dos recursos decorrentes da Compensação Financeira da Exploração Mineral (CFEM) nos 10 maiores municípios mineradores brasileiros? De que maneira tais recursos são investidos em ações de sustentabilidade aplicadas ao setor público com ênfase socioambiental, como parâmetro para cumprimento, pelos Municípios e Estados, do inciso VI do § 2º do art. 2º da Lei 13.540/2017?

## **4. HIPÓTESES**

Por parâmetro normativo, entende-se que os valores repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a título de compensação financeira pela exploração de atividades minerárias em seus domínios necessitam serem reinvestidos na recuperação do meio ambiente, no desenvolvimento da infraestrutura e na atração de novos investimentos e atividades, tendo

em vista a diversificação da economia local e regional, com o intuito, ainda, de minimizar os impactos e a dependência em relação à atividade mineral.

Acredita-se não haver ainda nos Municípios mineradores a utilização efetiva desses recursos, de maneira que se verifique a mitigação das consequências socioambientais da atividade minerária. Também, acredita-se por deficitária a própria realização das atividades de fiscalização e arrecadação de tais recursos, de maneira que nos Estados e Municípios brasileiros ainda se faz necessária capacitação e melhoria dos procedimentos de arrecadação da CFEM.

## **5. OBJETIVOS**

### **5.1 GERAL**

Compreender como se realiza a governança na gestão dos recursos decorrentes da Compensação Financeira da Exploração Mineral (CFEM) nos 10 maiores municípios mineradores brasileiros.

### **5.1 ESPECÍFICOS**

- Quais os impactos socioeconômicos e ambientais da CFEM para os municípios mineradores?
- Qual a possibilidade efetiva da participação de Municípios na fiscalização da CFEM? O Acordo de Cooperação Técnica é instrumento suficiente para delegação da competência de fiscalização e arrecadação? Como fiscalizar?
- Os recursos oriundos da COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DE EXTRAÇÃO MINERAL – CFEM vêm sendo aplicados adequadamente na compensação ambiental por municípios mineradores? De quem é a competência para fiscalizar a destinação destes recursos de CFEM: Tribunal de Contas Estaduais ou Tribunal de Contas da União?
- Que instrumentos os municípios mineradores devem utilizar para cumprir os requisitos previstos no inciso VI do § 2º do art. 2º da Lei 13.540/2017?

## **6. JUSTIFICATIVA**

A relevância prática do presente trabalho para os municípios mineradores é identificar a possibilidade da efetiva participação nas ações de fiscalização da CFEM e oportunizar experiências e medidas eficazes na destinação destes recursos para a compensação socioambiental e redução dos impactos negativos provocados pela indústria minerária.

O presente trabalho inova ao partir do marco regulatório da mineração ocorrido no exercício de 2017, considerando-se, também, que grande parte dos agentes públicos de municípios mineradores desconhecem a legislação e carecem de informações sobre políticas públicas voltadas à aplicação dos recursos oriundos da CFEM para redução dos impactos negativos socioambientais.

Considerando que a autora foi Auditora Fiscal Municipal e, a partir de 2014, vem atuando na Advocacia Consultiva e Contenciosa Tributária, especialmente em casos envolvendo o tema em estudo, existe familiaridade e contato com o tema, o que contribui para a acessibilidade de informações e identificação dos aspectos práticos a ele relacionado.

A CFEM, matéria de fundo deste trabalho, passa pela análise da atual legislação nacional, da doutrina e das decisões administrativas e judiciais correlatas, cuja dinâmica é conhecida desta autora.

## **7. REFERENCIAL TEÓRICO**

A CFEM inserta no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1988, em substituição ao Imposto Único de Minerais, está prevista no art. 20, § 1º:

É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

A exploração mineral produz impactos negativos ao meio ambiente e como forma de compensação a CFEM constitui núcleo importante no Direito Minerário, pois a outorga para exploração e o aproveitamento econômico pelo particular de um bem mineral pressupõe a compensação através de pagamento ao órgão regulador e fiscalizador (ANM), tendo em vista que há expressa previsão normativa de que a CFEM integre o Plano de Aproveitamento Econômico (PAE).

As Medidas Provisórias nº 789 e nº 791/2017 convertidas nas Leis nº 13.740/2017, nº 13.545/2017 e o Decreto nº 9.406/2018 estabelecem um marco regulatório no setor minerário. As principais alterações da CFEM ocorreram na base de cálculo, alíquotas e na distribuição dos produtos de sua arrecadação, incluindo os municípios não mineradores, mas afetados pela exploração mineral.

Uma questão relevante trazida pela Lei nº 13.540/17 foi a previsão preferencial de 20% (vinte por cento) a ser destinado a ações de proteção ambiental. Assim, CFEM é cobrada das empresas formalmente constituídas de acordo com as legislações dos três entes federados, e não está claro na legislação parâmetros mínimos razoáveis para a aplicação dos recursos desta compensação, deixando isso a cargo dos Gestores Municipais e Estaduais, há apenas indicação das exceções e gestores municipais têm sido autuados pelo Tribunal de Contas do Estados a restituírem ao erário municipal valores de CFEM utilizados indevidamente na visão destes Tribunais.

O art. 8º da Lei Federal nº 7.990/1989 veda a utilização dos recursos da CFEM para o pagamento de pessoal e liquidação de dívidas, nos seguintes termos:

Art. 8º. O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam:

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.

No mesmo sentido, o comando do art. 26, parágrafo único, do Decreto Federal nº. 01/1991, in verbis:

Art. 26. O pagamento das compensações financeiras previstas neste decreto, inclusive dos royalties devidos por Itaipu Binacional ao Brasil, será efetuado mensalmente, diretamente aos beneficiários, mediante depósito em contas específicas de titularidade dos mesmos no Banco do

Brasil S.A., até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador.

Parágrafo único. É vedado, aos beneficiários das compensações financeiras de que trata este decreto, a aplicação das mesmas em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

## 8. METODOLOGIA

Para cumprimento dos objetivos propostos este estudo toma como base a análise da bibliografia especializada de livros e artigos que norteiam a discussão atual no que se refere a utilização da CFEM como instrumento jurídico econômico e ambiental, sua forma de incidência, rateio e destinação de seus recursos. Além das demonstrações das pesquisas realizadas sobre os dados socioeconômicos e ambientais, serão analisadas as normas constitucionais e complementares que cuidam da incidência, base de cálculo e da fiscalização da CFEM pelos municípios mineradores e afetados pela mineração.

O presente estudo será dividido em três partes. Primeiramente, será apresentado um panorama geral da atividade mineral no contexto econômico nacional e internacional e a delimitação dos instrumentos jurídico-econômicos ambientais, no ordenamento jurídico brasileiro. Em um segundo momento, realizaremos um estudo detalhado e específico da Compensação Financeira de Exploração Minerária (CFEM), que foi eleita para aprofundamento, em razão de sua importância econômica no cenário minerador. Na terceira parte da pesquisa pretendemos responder às questões propostas.

Serão analisados os 10 maiores municípios em arrecadação dos royalties da CFEM, de forma que o conjunto avaliado tenha representatividade no total de recursos recebidos pelos municípios brasileiros, conforme Tabela I abaixo:

Tabela I.

	Arrecadador (Município)	Qtde Títulos	Valor		
			Operação	Recolhimento CFEM	% Recolhimento CFEM
1	PARAUPEBAS – PA	10	18.925.377.943,97	683.838.933,28	3,61%
2	CANAÃ DOS CARAJÁS – PA	2	12.451.256.093,80	430.026.403,92	3,45%
3	CONGONHAS – MG	5	5.333.125.350,44	181.221.909,86	3,39%
4	NOVA LIMA – MG	10	4.234.365.234,58	155.101.204,54	3,66%
5	ITABIRA – MG	7	4.123.192.759,67	142.721.058,67	3,46%



Arrecadador (Município)		Qtde Títulos	Valor		
			Operação	Recolhimento CFEM	% Recolhimento CFEM
6	CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO – MG	2	3.539.456.577,39	123.880.980,18	3,49%
7	ITABIRITO – MG	17	2.472.976.820,71	90.542.664,07	3,66%
8	SÃO GONÇALO DO RIO ABAIXO – MG	7	2.465.729.068,37	87.674.988,21	3,55%
9	MARABÁ – PA	19	4.050.177.536,30	87.645.885,64	2,16%
10	MARIANA – MG	13	2.214.178.369,98	79.095.976,69	3,57%

Fonte: ANM, 2019

1. A quantidade de títulos refere-se às autorizações concedidas ou títulos alvarás, expedidos pelo DNPM/ANM para exploração mineral, cujo extrato é publicado no Diário Oficial da União e teor transcrito em registro da ANM.
2. Operação corresponde à receita base de cálculo da CFEM.
3. Recolhimento corresponde aos valores de CFEM recolhidos aos cofres municipais.
4. Percentual de recolhimento da CFEM corresponde ao valor recolhido de CFEM proporcional ao valor da operação.

Para traduzir os aspectos econômicos dos municípios, serão utilizadas as receitas das prefeituras. As variáveis ambientais serão os investimentos em saneamento e gestão ambiental. No tocante aos aspectos sociais, serão analisados a população dos municípios e o Índice FIRJAM de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para quantificar a qualidade dos aspectos sociais do município. Esse índice leva em consideração escolaridade, saúde, emprego e renda da população, sendo que quanto maior for o valor do índice melhor é a qualidade social do município.



2.4. As mudanças, novo Marco Regulatório da Mineração em relação à CFEM

### 3. INSTRUMENTOS JURÍDICO-ECONÔMICOS E POLÍTICA AMBIENTAL

3.1. Instrumentos Econômicos na gestão ambiental

3.2. As Externalidades Ambientais

3.3. Instrumentos econômicos ambientais no ordenamento jurídico brasileiro

### 4. ANÁLISE DE DADOS DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA CFEM

4.1. Realidade minerária no país

4.2. Análise de dados secundários do instrumento CFEM

4.2.1. Análise de dados considerando a arrecadação das receitas da CFEM

4.2.2. Análise de dados considerando a relação dos Gastos eleitos como Indutores da Efetiva Compensação Socioambiental da Exploração Minerária

4.2.3. Análise de dados considerando a relação dos Indicadores Sociais correlatos as despesas selecionadas

4.2.4. Análise geral correlacionando os itens pesquisados

4.3. Experiências positivas que podem ser utilizadas como referência para destinação da CFEM

4.4. Propostas para a melhor utilização dos recursos da CFEM

### 5. CONCLUSÃO

### 6. REFERÊNCIAS

## 11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, Senado Federal. BRASIL. Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm). Acesso em 19 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.407, de 12 de junho de 2018. Regulamenta o disposto no inciso VII do § 2º e no § 5º do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9407.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9407.htm). Acesso em 19 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm). Acesso em 19 jun. 2019.

BRASIL. Resolução ANM nº 06, de 02 de abril de 2019. Disciplina o disposto no Decreto nº 9.407, de 12 de junho de 2018. Disponível em: [http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69872851/do1-2019-04-03-resolucao-n-6-de-2-de-abril-de-2019-69872753](http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69872851/do1-2019-04-03-resolucao-n-6-de-2-de-abril-de-2019-69872753). Acesso em 19 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.001 (1990): Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências: de 13 de maio de 1990.

FREIRE, William. Natureza Jurídica do Consentimento Para Pesquisa Mineral, Do Consentimento para Lavra e do Manifesto de Mina no Direito Brasileiro. Minas Gerais: Jurídica, 2008.

GONÇALVES, Eliane Freitas e SILVA, Tiago Martins. A natureza jurídica da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais. Acesso em 03/07/2019.

ENRÍQUEZ, M. A. Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito ambiental. 17ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 26ª ed. - São Paulo: Malheiros, 2018.

NUNES, Paulo Henrique Faria. Meio Ambiente & Mineração: O desenvolvimento sustentável. 1ª ed. Curitiba: Jaruá, 2011.

AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 23ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BARRETO, Aires. ISS, IOF e Instituições Financeiras. 1ª ed. São Paulo: Noeses, 2016.

SCLIAR, Cláudio. Mineração e Geodiversidade do Planeta Terra: Mineração nos Planos Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental e Médio. São Paulo: Signus, 2009.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.