

O MECANISMO CONSTITUCIONAL DE MONETIZAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: UM ESTUDO DA CFEM EM MINAS GERAIS

PAULO HONÓRIO DE CASTRO JÚNIOR*

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Imposições fiscais sobre recursos naturais não renováveis antes da constituição de 1988. 3. A Constituição se volta para o futuro e os recursos naturais não renováveis, cuja identificação e exploração são imperativos, pertencem ao povo brasileiro. 4. O mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis como instrumento de concretização de direitos fundamentais. 5. A CFEM no Estado de Minas Gerais: necessidade de melhor gestão dos recursos para a concretização de direitos fundamentais. 6 Considerações Finais. 5.1 A CFEM na constituição do Estado de Minas Gerais. 5.2 O TCE/MG no seu papel de controle sobre os gastos da CFEM. 5.3 Os investimentos em infraestrutura e a diversificação econômica. 6. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

A atividade de mineração dá o nome ao Estado de Minas Gerais. Representa parcela importante da economia local e favorece em grande medida a arrecadação fiscal de Municípios.

Esse favorecimento na arrecadação fiscal se deve, em boa medida, à transferência, pela União, dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM.

* Graduado em Direito e Mestrando em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Mestrando em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo – USP. Pós-Graduado pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET. Presidente do Instituto Mineiro de Direito Tributário – IMDT. Coordenador da Pós-Graduação CEDIN/IBDM em Direito da Mineração e professor à frente do módulo Direito Tributário Aplicado à Mineração. Advogado

No presente estudo, pretende-se investigar a figura dos *royalties* (CFEM) como um mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis, enquanto instrumento de concretização de direitos fundamentais.

No primeiro tópico, será feita uma recomposição histórica das imposições fiscais sobre recursos naturais não renováveis, antes da Constituição de 1988.

O segundo tópico apresenta três premissas fundamentais, relacionadas à intergeracionalidade, propriedade dos recursos naturais não renováveis e os objetivos constitucionais.

O terceiro tópico apresenta os contornos do mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis como instrumento de concretização de direitos fundamentais. Nele, será feita a identificação da natureza jurídica da CFEM e o seu motivo constitucional, afastando-a especialmente de figuras meramente indenizatórias ou compensatórias.

Por fim, o quarto tópico apresenta as regras da Constituição mineira sobre o gasto da CFEM, as manifestações do TCE/MG sobre o descumprimento dessas regras e uma experiência internacional, aplicável ao Brasil, quanto à diversificação econômica mediante investimentos em infraestrutura.

2. IMPOSIÇÕES FISCAIS SOBRE RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Durante o período colonial, todas as riquezas minerais descobertas em terras portuguesas eram de propriedade da Coroa. Correspondiam a um dos diversos direitos reais, que atribuíam ao rei não apenas a soberania inerente ao Estado absolutista, mas também superioridade econômica em relação aos súditos. Vigorava em nosso país – então colônia – o *sistema regaliano*, pelo qual o rei concordava com o aproveitamento das jazidas – de sua propriedade – desde que mediante retribuição.

Ainda no período imperial, houve a substituição do sistema regaliano pelo sistema dominial, segundo o qual os recursos minerais deixaram de pertencer ao Monarca para se constituírem propriedade do Estado. Por isso, o particular que explorasse recursos minerais deveria pagar ao Estado uma participação denominada transferência da propriedade da mina, que consistia em um pagamento periódico fixo, e em outro variável, de acordo com o resultado da atividade.

Com o advento da Primeira República, em 1891, inaugurou-se o chamado regime de acessão (ou fundiário), em que o proprietário do solo também detinha a propriedade dos recursos minerais. Por isso, havia jazidas privadas – caso o solo fosse também de propriedade privada – e jazidas públicas – caso o Estado fosse proprietário do solo. A partir da Lei Simão Lopes (1921), quando a extração ocorresse em propriedade pública, passou a ser devida uma forma de participação ao Estado, consistente na cobrança de taxas fixas e um imposto sobre a produção anual da mina, de acordo com a natureza e o teor de cada substância mineral.

A Constituição de 1934 rompeu com o regime anterior, passando a separar a propriedade do solo da dos recursos minerais, atribuindo sua propriedade à nação. Contudo, preservou o direito consumado de particulares à propriedade das minas que se encontravam em lavra, o que veio a ser chamado manifesto de mina (ou mina manifestada), pelo Código de Minas do mesmo ano, que determinou, ainda, a incidência de *royalties* pelo aproveitamento econômico de recursos minerais em qualquer caso, fosse a mina pública (concedida ao particular) ou privada (mina manifestada).

A Constituição de 1946 atribuiu à União a competência para a criação dos “Impostos Únicos” sobre Minerais (IUM), Combustíveis e Lubrificantes Líquidos e Gasosos (IUCLG) e Energia Elétrica (IUEE). Determinou que “sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção”. A Constituição de 1967 manteve o regime dos “Impostos Únicos” e dispôs sobre sua partilha entre os entes federados³⁵⁷.

A lógica distributiva entre os entes era: (i) lubrificantes e combustíveis, em proporção à superfície, população, produção e consumo; (ii) energia elétrica idem, adicionando-se, quando coubesse, cota compensatória da área inundada pelos reservatórios; e (iii) em relação aos minerais, proporcionalmente à produção.

Além disso, já existia a cobrança de *royalties* sobre a exploração de petróleo desde a Lei nº 2.004, de 1953, que também autorizou a União a constituir a Petrobrás. Tais receitas foram compartilhadas com os entes subnacionais de diversas formas, ao longo do tempo (art. 27, *caput* e § 4º).

O nome dado à exação pela Lei nº 2.004, de 1953 era “indenização”, o que não define a natureza jurídica do instituto, critério interpretativo este inclusive positivado no art. 4º, I, do CTN.

3. A CONSTITUIÇÃO SE VOLTA PARA O FUTURO E OS RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS, CUJA IDENTIFICAÇÃO E EXPLORAÇÃO SÃO IMPERATIVOS, PERTENCEM AO POVO BRASILEIRO

O objetivo deste tópico é delinear três premissas fundamentais: (i) como a Constituição, por essência, se volta para o futuro, qualquer interpretação das suas normas que se restrinja ao presente é, por definição, inconstitucional; (ii) os recursos naturais pertencem ao povo brasileiro – e não aos entes federados –, inclusive às futuras gerações; (iii) são objetivos constitucionais conhecer as nossas reservas de recursos

³⁵⁷ “Art. 28 - A União distribuirá aos Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - quarenta por cento da arrecadação do imposto a que se refere o art. 22, n.º VIII; II - sessenta por cento da arrecadação do imposto a que se refere o art. 22, n.º IX; III - noventa por cento da arrecadação do imposto a que se refere o art. 22, n.º X.

Parágrafo único - A distribuição será feita nos termos da lei federal, que poderá dispor sobre a forma e os fins de aplicação dos recursos distribuídos, obedecido o seguinte critério:

a) nos casos dos itens I e II, proporcional à superfície, população, produção e consumo, adicionando-se, quando couber, no tocante ao n.º II, cota compensatória da área inundada pelos reservatórios;

b) no caso do item III, proporcional à produção.”

naturais e explorá-las, mediante concessões, monetizando-as e transformando-as em direitos fundamentais.

Para Peter Häberle³⁵⁸, a Constituição institucionaliza a experiência vivida pela sociedade, na sua historicidade imanente, e dirige-se ao futuro, vocacionada à eternização. Trata-se de um pacto das gerações, que impõe múltiplas responsabilidades com as gerações futuras, especialmente quanto ao equilíbrio da ordem econômica e das contas públicas.

Evidentemente, se o Estado existe para realizar os fins determinados pela Constituição, é pressuposto um contínuo processo de avanços encadeados na concretização dos direitos fundamentais.

A segunda premissa se relaciona com a primeira, na medida em que a propriedade da União sobre os recursos naturais não renováveis não se dá no sentido civilista clássico³⁵⁹. Essa noção traduz, no ente nacional, a propriedade do povo brasileiro sobre tais recursos, conforme observam Onofre Batista e Fernanda Alen:

Os minerais no subsolo são bens públicos, de propriedade do povo brasileiro. A CRFB/88 estabelece, em seu inciso IX, art. 20, que os recursos minerais são bens da União. O termo “União” empregado no artigo não diz respeito à pessoa jurídica de direito interno, mas à união dos Estados-Membros, ao representante do Estado Federal soberano. Os recursos minerais, nesse compasso, são bens do povo, razão pela qual cabe a todas as pessoas políticas proteger e zelar por estas riquezas (art. 23, XI da CRFB/88).³⁶⁰

Desde a Constituição de 1934, superou-se o regime de acessão, garantindo o direito à propriedade privada das jazidas e minas conhecidas, que permanece até hoje. As jazidas descobertas após esse marco pertencem à União, enquanto ente nacional. Não há aqui espaço para a afirmação de que os recursos naturais pertencem aos entes federados. A noção de propriedade, localizada no ente nacional, traduz o direito do povo brasileiro à fruição das benesses advindas de tais recursos.

Por isso a Constituição de 1988 determina que a pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica somente poderão ser efetuados no *interesse nacional*. Não se trata do interesse de nenhum ente federado especificamente, e sim do povo brasileiro. A Advocacia-Geral da União possui relevante manifestação nesse sentido: “Os recursos minerais, que, em última análise,

³⁵⁸ HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*. Trad. Héctor Fix-Ferro. Buenos Aires: Astrea, 2007, p. 86-88.

³⁵⁹ Acyr Bernardes ensina: “quando a Constituição cataloga os recursos minerais entre os bens da União, por certo não titula, *sic et simpliciter*, a União como proprietária de tais recursos; faz, sim, solene declaração de soberania da União sobre eles, não importando sob que forma se encontrem, na superfície ou no interior da terra, e em qualquer parte do território nacional”. BERNARDES, Acyr. Recursos minerais: a União é proprietária ou exerce soberania? *Brasil Mineral*, São Paulo, n. 157, dez. 1997, p. 72.

No mesmo sentido, a lição de Roque Carrazza: “Em linguagem estritamente jurídica, podemos dizer que o subsolo e suas riquezas pertencem ao povo brasileiro, representado pela União”. CARRAZZA, Roque Antônio. Natureza jurídica da “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”: sua manifesta inconstitucionalidade. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 57, n.º 171, 1995, p. 90.

³⁶⁰ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves e DA SILVA, Fernanda Alen Gonçalves. A Função Social da Exploração Mineral no Estado de Minas Gerais. In *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 62, pp. 475 - 505, jan./jun. 2013.

pertencem ao povo, devem ser explorados visando ao interesse nacional (§ 1º do artigo 176 da Constituição), para satisfazer as necessidades coletivas”³⁶¹.

Por essa razão, o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, inclui o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica como casos de *utilidade pública* (art. 5º, f).

Por consequência de sua finitude ou exauribilidade, as gerações presentes devem se preocupar com os efeitos do bom uso desses recursos em prol das gerações futuras, também proprietárias. Trata-se de aspecto diretamente relacionado à natureza jurídica das participações sobre a exploração de recursos naturais não renováveis³⁶².

Finalmente, em decorrência do exposto, constitui objetivo constitucional conhecer os recursos naturais não renováveis e explorá-los, mediante atuação estatal e concessão de títulos de pesquisa e de lavra para particulares (art. 176). Esse processo também se volta para o futuro, na medida em que pouco conhecemos nosso subsolo, inclusive em nossos oceanos, a próxima fronteira mineral³⁶³.

É certo que a finitude ou exauribilidade desta espécie de recursos não pode ser tomada em sentido absoluto, porquanto se é verdade que a exploração econômica esgota o recurso conhecido, também é inegável que a mesma exploração permite maior conhecimento geológico, que frequentemente leva a ampliações das jazidas existentes e ao descobrimento de novos depósitos³⁶⁴.

Ainda assim, a Constituição, ao tratar destes recursos finitos ou exauríveis por natureza, impõe que a política fiscal do país leve em consideração as três premissas aqui assentadas: (i) qualquer interpretação das suas normas que se restrinja ao presente é, por definição, inconstitucional; (ii) os recursos naturais pertencem ao povo brasileiro – e não aos entes federados –, inclusive às futuras gerações; (iii) são objetivos constitucionais conhecer as nossas reservas de recursos naturais e explorá-las, mediante concessões, monetizando-as e transformando-as em direitos fundamentais.

4. O MECANISMO CONSTITUCIONAL DE MONETIZAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

³⁶¹ Parecer AGU/MF-2/95 - anexo ao Parecer nº GQ-79, de 08.08.95, publicado no DO de 16.08.95.

³⁶² “Por isso, não se pode afirmar que a CFEM teria como finalidade a mera reparação de perdas, sendo esta a suposta causa de sua incidência, pois seria o mesmo que negar à população brasileira o seu direito a que os recursos provenientes desta exação sejam perenizados na sociedade, como em investimento em educação e saúde, que inclusive beneficiem gerações futuras, tão proprietárias dos recursos minerais brasileiros como as gerações atuais.” CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; SILVA, Tiago de Mattos. *CFEM: Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018. p. 160-161.

³⁶³ Cf. “Mineração no fundo do mar começa a atrair atenção”.

<< <https://www.valor.com.br/brasil/6206813/mineracao-no-fundo-do-mar-comeca-atrair-atencao> >>.

³⁶⁴ DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. *The Taxation of Petroleum and Minerals*. New York: Routledge, 2010, p. 25

A Constituição de 1988 prevê dois mecanismos diretos³⁶⁵ de monetização de recursos naturais não renováveis, que se relacionam: os *royalties*, de natureza não tributária, e o ICMS.

O primeiro (art. 20, § 1º) é o *principal mecanismo constitucional* para o estudo ora proposto; e o segundo deve ser considerado, uma vez que o art. 155, § 3º, dispõe que, além de ICMS, I.E. e I.I., nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a minerais.

O presente estudo se volta à questão dos *royalties*.

O art. 20, da Constituição, atribuiu ao povo brasileiro, representado pelo ente nacional (União), a propriedade sobre os recursos naturais não renováveis: os recursos da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; o mar territorial; os terrenos de marinha e seus acrescidos; os potenciais de energia hidráulica; e os recursos minerais, inclusive os do subsolo. Nessa relação estão os recursos minerais, hidrocarbonetos e os potenciais de energia hidráulica, equiparados pela Constituição a recursos naturais não renováveis.

O § 1º do art. 20, por sua vez, criou regra de competência para que a União, por meio de lei, crie uma participação sobre a exploração dos recursos supra descritos ou respectiva compensação financeira, a ser compartilhada com Estados e Municípios.

Conforme Regis de Oliveira, “os entes federados têm o dever de bem explorar seus bens e fazê-los produzir para suportar as despesas públicas, não só em sua manutenção, mas também para que deem lucro ao Poder Público”³⁶⁶. Trata-se de importante objetivo constitucional que orienta a interpretação do § 1º, do art. 20.

A regra em questão institui a competência da União para criar um mecanismo de monetização dos recursos naturais não renováveis, de forma que gerem lucro a ser distribuído, de forma cooperativa e equilibrada, entre os entes federados. Não se trata, portanto, de recompor a perda do recurso natural não renovável; ou de meramente compensar impactos e eventuais danos ambientais, sociais ou econômicos decorrentes da atividade econômica.

Muito mais do que isso, o § 1º, do art. 20 deve ser lido como o *principal mecanismo constitucional* para a concretização do direito do povo brasileiro (proprietário dos bens), inclusive das gerações futuras, à fruição de benesses decorrentes da monetização dos recursos naturais não renováveis, que possam ser perenizadas na sociedade mediante a concretização de direitos fundamentais. Esse é o seu *motivo* constitucional.

Há referências históricas que demonstram o processo político de construção do texto do referido dispositivo. É correto o *obiter dictum* do Ministro Nelson Jobim no RE nº 198.088/SP e no MS nº 24.312/DF, de que o sentido histórico do § 1º, do art. 20, seria

³⁶⁵ O regime jurídico das receitas públicas auferidas a partir de recursos naturais não renováveis é mais complexo, envolvendo os instrumentos indiretos ou não expressamente contemplados na Constituição com esse fim: IRPJ, CSLL, PIS, Cofins, CIDEs e taxas. Todos com especificidades relativas à espécie de recurso ora investigada.

³⁶⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 346.

compensar politicamente Estados produtores de petróleo pela perda do ICMS na origem (conforme art. 155, § 2º, X, b)³⁶⁷.

Importante destacar que a referida correção histórica quanto à origem do texto possui *pouca* ou *nenhuma relevância* interpretativa do direito positivo. Francesco Ferrara³⁶⁸ há muito afirmou que o legislador é uma abstração. A “vontade do legislador” perde qualquer sentido quando a norma ingressa no ordenamento jurídico. A partir disso, há pertencimento da norma ao sistema (do contrário deve ser expulsa), sendo este o conjunto a partir do qual deve ser atribuído sentido a ela.

Com razão, Scaff afirma: “para análises de direito positivo, essa correlação [entre o § 1º, do art. 20 e o art. 155, § 2º, X, b] não possui maior relevância”³⁶⁹.

Por isso, é *incorreto* afirmar que Estados e Municípios receberiam parte do produto da arrecadação dos *royalties* na condição de receitas originárias, como fez o STF no julgamento do MS nº 24.312/DF, sob o fundamento de que a natureza dos *royalties* seria de compensação pela perda do ICMS na origem. Sendo o povo brasileiro proprietário dos recursos, representado pelo ente nacional, a receita é *originária* da União e *transferida* para os entes subnacionais³⁷⁰.

Feitas estas considerações sobre o *motivo* constitucional do § 1º, do art. 20, vale dizer que referido dispositivo assegurou aos entes federados participação no resultado da exploração mineral *ou* respectiva compensação financeira.

Quanto aos *royalties* instituídos pela Lei nº 7.990/1989, pode-se afirmar que sua natureza jurídica é de receita originária da União e transferida para os demais entes federados.

Não se trata de tributo, porque o fato de se tratar de uma exação instituída por lei, exigida compulsoriamente, *não significa necessariamente que se esteja diante de uma*

³⁶⁷ “Há, portanto, uma correlação genética entre os dois artigos da Constituição, o § 1º, do art. 20 (que trata de *royalties*) e a letra b do inciso X, § 2º, do art. 155 (que trata da incidência do ICMS sobre petróleo e energia elétrica). [...] parece claro o acordo político havido entre os grupos envolvidos visando compensar as perdas com a adoção de um regime jurídico diferenciado com o ICMS *no destino*, respeitadas todas as ressalvas já feitas quanto à sua validade em termos de *direito positivo*.” SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 148.

³⁶⁸ “a obra legislativa é como uma obra artística em que a obra de arte e a concepção do criador não coincidem. [...] Mas quem é o legislador? Será o Parlamento? Se assim fosse teria de admitir-se que o Parlamento seria um jurista de profissão, capaz de conhecer o título e o imenso conteúdo das leis emanadas. O legislador é entidade que em parte alguma se descobre — é uma figura mística, indeterminada.” FERRARA, Francesco. *Trattato di Diritto Civile Italiano*. Roma: Athenaeum, 1921, p. 211.

³⁶⁹ *Op. Cit.* p. 148.

³⁷⁰ Já afirmamos, em outro trabalho, que “a classificação que adotamos quanto à origem das receitas públicas é a seguinte:

i) *Receita originária: aquela que tem origem no patrimônio do Estado, seja em regime consensual ou compulsoriamente;*
ii) *Receita derivada: aquela que tem origem no patrimônio particular, obtida compulsoriamente;*
iii) *Receita transferida: aquela arrecadada por ente político diferente daquele que utilizará o recurso financeiro, seja receita originária ou derivada.”* CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; SILVA, Tiago de Mattos. *CFEM: Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018. p. 36.

receita derivada, já que o motivo constitucional do § 1º, do art. 20 é monetizar recursos pertencentes à União (ainda que representando o povo brasileiro). E o conceito constitucional de tributo *pressupõe que a origem da receita seja derivada* do patrimônio particular (vide RE nº 228.800/DF).

Também não é mera indenização, pelas razões já expostas: não se trata de simplesmente compensar perdas, danos ou impactos de qualquer espécie sofridos por Estados e Municípios, e sim de *obter lucro*, monetizando recursos naturais inertes e concretizando-os em direitos fundamentais para o seu titular, o povo brasileiro. Não se nega que a mineração – assim como qualquer atividade humana – cause impactos (lícitos) e que os *royalties* devam ser utilizados para compensá-los. Mas seria muito pouco pensar que sua função se restringe à indenização³⁷¹, quando visam na verdade a concretizar direitos fundamentais na sociedade.

Ademais, o instrumento que constitui *imposição financeira a empreendimentos de mineração* em razão do impacto ambiental (logo *lícito*, em contraponto ao dano ambiental, ilícito) é a *compensação ambiental* ou *compensação do SNUC*, prevista na Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Essa compensação concretiza os princípios do usuário-pagador e do poluidor-pagador, conforme Lyssandro Norton³⁷²:

A compensação ambiental prevista na Lei nº 9.985/00 — ou "compensação ambiental do SNUC", assim denominada na prática jurídico ambiental —, está diretamente relacionada ao licenciamento ambiental. Trata-se, com efeito, de mecanismo de compensação de impactos ambientais causados por atividade empreendedora através da arrecadação de recursos que viabilizarão, em última análise, o SNUC, mais especialmente o grupo de unidades de conservação de proteção integral.

[...]

Mesmo com a adoção de medidas visando a redução dos impactos ou a sua compensação por meio de ações por parte do empreendedor, subsistem, no curso do licenciamento ambiental, impactos residuais. São estes impactos que deverão ser objeto de prévia compensação ambiental do SNUC.

[...]

Tratando-se claramente de compensação de impactos ambientais decorrentes de atos lícitos, extrai-se a natureza jurídica da compensação ambiental do SNUC como reparação prévia de impactos ambientais futuros e certos.

Não se trata de preço público, por ausência de consentimento do particular, dado o caráter *ex lege* e compulsório da obrigação instituída pela Lei nº 7.990/1989³⁷³.

³⁷¹ Outros fundamentos para tanto foram apresentados em nosso trabalho: CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; SILVA, Tiago de Mattos. *CFEM: Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 56 ss.

³⁷² SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Os princípios de Direito Ambiental e a compensação ambiental no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). In GOMES, Carla Amado (Coord.) *Compensação ecológica, serviços ambientais e proteção da biodiversidade*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2014, p. 196-218.

³⁷³ Cf. Ministra Eliana Calmon, REsp nº 1.044.320/PE:

“*Em suma, não é simplesmente o fato de serem receitas patrimoniais, ingressos originários, que atraem as normas do Código Civil para constituição e cobrança de tais créditos, mas sim a relação jurídica que elas veiculam, se pública ou se privada é que deve nortear o intérprete na integração legislativa.*”

Ministro Castro Meira, REsp nº 1.064.962/PE:

Apesar de seu nome denotar uma “compensação”, a natureza jurídica da exação instituída pela Lei nº 7.990/1989 é de receita originária (gênero), da espécie *participação nos resultados da exploração*, conforme definido pelo STF no RE nº 228.800/DF.

Naquele paradigmático julgamento, a Suprema Corte decidiu que a base de cálculo da exação (faturamento líquido) não é compatível com a noção de “compensação”, justamente porque não mensura nenhuma perda ou impacto³⁷⁴. Ao contrário, tendo por base o faturamento, quanto maior for a cotação de uma *commodity*, por exemplo, maior será o *royalty*. É dizer, se em dada competência um minerador lavrar uma tonelada de minério e o vender, precificado a uma cotação internacional X, o *royalty* será uma fração desse valor; e, se em competência subsequente, a cotação aumentar Y%, ainda que seja lavrada a mesma uma tonelada, com o mesmo impacto socioambiental, o *royalty* arrecadado será Y% maior do que na competência anterior. Isso prova que se trata de um mecanismo que vai muito além da mera recomposição de perdas e que visa a dar lucro aos entes federativos para concretizar direitos fundamentais.

É da essência do art. 20, § 1º, da Constituição que a *maior parte* do produto da arrecadação seja compartilhado com Estados e Municípios, onde obviamente o povo brasileiro vive e demanda seus direitos fundamentais e para que seja feita a *necessária diversificação da economia local*, que não deve se tornar dependente da exploração de recursos esgotáveis por natureza.

Ademais, a participação no resultado da exploração é devida, conforme o § 1º, do art. 20, “no respectivo território” onde ela ocorra. Trata-se de critério relacionado a rigidez locacional dos recursos naturais não renováveis. Nessa perspectiva, compreende-se a opção constitucional por atribuir mais recursos financeiros aos locais da exploração econômica da atividade, *distribuindo receitas onde a riqueza é gerada*.

Os recursos naturais não renováveis foram amplamente distribuídos no território nacional. Há petróleo no Sudeste, Norte e Nordeste. Há minério e potenciais de energia hidráulica em toda parte, especialmente longe dos grandes centros industriais e urbanos.

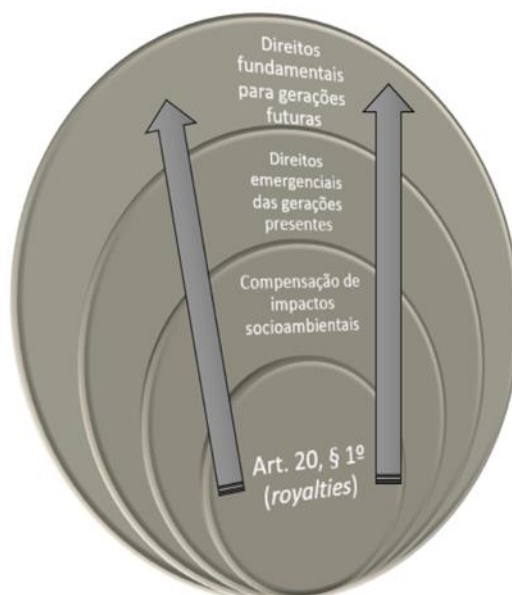
Cumpra-se, assim, *dois objetivos constitucionais*: (i) primeiro, estimula a descoberta, pesquisa e exploração efetiva de recursos naturais não renováveis em todo o território nacional; e (ii) também demonstra o papel constitucional dos *royalties* em termos de financiamento centrífugo, traço marcante do federalismo cooperativo, mediante transferência do produto arrecadado para os “respectivos territórios” onde ocorra a

“Embora as determinações do Código Civil sejam aplicáveis ao Estado, que muitas vezes atua como particular, em regime de direito privado, não devem ser consideradas no caso, já que as taxas de ocupação são receitas patrimoniais decorrentes de uma relação de direito administrativo, em que o Estado atua com seu *jus imperii*. Não se tratando, portanto, de relação jurídica disciplinada pelo Direito Privado, não deve o intérprete utilizar como técnica de integração uma regra proveniente desse segmento do sistema normativo, mas de regra correlata, que rege situação semelhante, dentro dos quadrantes do Direito Público.”

³⁷⁴ É certo que no RE nº 228.800/DF restou decidido que “A compensação financeira *se vincula*, a meu ver, não à exploração em si, mas aos *problemas* que gera”. Mas a prova de que sua finalidade não é *compensar* tais perdas é justamente a afirmação de que sua base de cálculo não as mensura: “Na verdade – na alternativa que lhe confiara a Lei Fundamental – o que a L. 7.990/89 instituiu [...] *não foi verdadeira compensação financeira*: foi, sim, genuína “*participação no resultado da exploração*””.

exploração econômica, concretizando a redução de desigualdades regionais (art. 3º, III; art. 43; e art. 170, VII).

A participação dos *royalties* no mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis, para concretizar direitos fundamentais na sociedade, pode ser assim resumido:



5. A CFEM NO ESTADO DE MINAS GERAIS: NECESSIDADE DE MELHOR GESTÃO DOS RECURSOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A partir de 1º de agosto de 2017, a Medida Provisória nº 789 passou a produzir efeitos, introduzindo um novo marco para a incidência da CFEM. A exposição de motivos da MP, convertida na Lei nº 13.540/2017, deixa claro que a alteração decorre dos múltiplos questionamentos judiciais – inclusive no tocante à própria natureza jurídica do instituto –, “que tornaram vulnerável a implementação dos textos legais específicos, comprometendo a realização efetiva do potencial de arrecadação da compensação [...]”.

Em razão do diagnóstico apresentado na exposição de motivos, o novo marco legal da CFEM *representou substancial aumento na sua arrecadação*, mediante aumento de alíquotas (de 2% para 3,5% sobre minério de ferro e de 1% para 1,5% sobre ouro, por exemplo), imposição de teste de preços de transferência em quaisquer exportações, mesmo para não vinculadas e para países com tributação normal, além do impedimento à dedução das despesas com frete e seguro, antes autorizadas.

Em 2017, a União arrecadou R\$ 1.838.568.021,45 com o *royalty*, transferindo R\$ 175.411.540,15 a Minas Gerais, correspondente aos 23% previstos aos Estados, antes da Lei nº 13.540/2017.

Já em 2018, na vigência da nova lei, a União arrecadou R\$ 3.036.143.592,41 e, até o momento³⁷⁵, R\$ 4.134.531.588,28 em 2019. Isso representa um aumento de 65% na arrecadação *nacional* em 2018 e de 125% em 2019.

O Estado de Minas Gerais, por sua vez, recebeu R\$ 282.925.376,28 em 2018 e R\$ 260.424.873,45³⁷⁶ até o presente momento (2019), o que representa um aumento de 61% e 41%, respectivamente, frente a 2017.

Vale dizer que a Lei nº 13.540/2017 reduziu o produto da arrecadação da CFEM transferido aos Estados e Municípios produtores, de 23% para 15% e de 65% para 60%, respectivamente, passando a contemplar Municípios não produtores, desde que afetados pela mineração, mediante: (i) infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais; (ii) operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais; (iii) abriguem em seus territórios pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico.

Os novos percentuais de transferência são 15% para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção; 15% para Municípios afetados; 60% para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção; 0,2% ao Ibama, para atividades de proteção ambiental em regiões impactadas pela mineração; 1,8% ao CETEM, para a realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais; 1% ao FNDCT, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral; e 7% para a ANM.

Importante mencionar as seguintes regras quanto ao gasto da CFEM, previstas na legislação federal:

a) Anualmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornarão públicas as informações relativas à aplicação das parcelas da CFEM a eles destinadas, na forma estabelecida na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, de modo a se ter absoluta transparência na gestão dos recursos da CFEM – *Art. 2º, § 13, da Lei nº 8.001/1990*.

b) É vedada a aplicação dos recursos de *royalties* em pagamento (i) de dívida e (ii) no quadro permanente de pessoal (*vide art. 8º, da Lei nº 7.990/1989*), exceto:

b.1) o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

b.2) o 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.

b.3) capitalização de fundos de previdência.

³⁷⁵ Este estudo foi escrito em dezembro de 2019.

³⁷⁶ O sistema da ANM ainda não computou a distribuição da CFEM em setembro e em dezembro de 2019, o que diminui o resultado apontado.

Apesar de receber crescentes valores a título de CFEM, mesmo com a redução do seu percentual de 23% para 15%, o Estado de Minas Gerais não realiza uma boa gestão desses recursos e descumpra a Constituição mineira. Isso se pode dizer também a respeito dos Municípios mineiros, conforme tópico seguinte.

5.1. A CFEM NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A Constituição mineira estabelece diretrizes para o gasto da CFEM transferida ao Estado.

Prioritariamente – *o que implica, a nosso ver, a maior parcela dos recursos arrecadados* – a CFEM recebida pelo Estado deve ser destinada para prestar assistência a “Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico”. Este primeiro pilar para o gasto da CFEM, contido no art. 252 da Constituição mineira, permite ainda que esta, junto a outras fontes de recursos, seja destinada ao “Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores”, que deveria ter sido criado por lei³⁷⁷.

Residualmente, uma parte dos recursos da CFEM deve ser destinada a assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos dos §§ 1º e 3º, do art. 214 da Constituição mineira³⁷⁸.

5.2. O TCE/MG NO SEU PAPEL DE CONTROLE SOBRE OS GASTOS DA CFEM

³⁷⁷ “Art. 252 – Os recursos financeiros destinados ao Estado, resultantes de sua participação na exploração de recursos minerais em seu território ou de compensação financeira correspondente, serão, *prioritariamente*, aplicados de forma a garantir o disposto no art. 253, sem prejuízo da destinação assegurada no § 3º do art. 214.

Art. 253 – O Estado assistirá, de modo especial, o Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico.

§ 1º – A assistência de que trata este artigo será objeto de plano de integração e de assistência aos Municípios mineradores, a se efetivar, tanto quanto possível, por meio de associação que os congregue.

§ 2º – A lei que estabelecer o critério de rateio da parte disponível do imposto a que se refere o art. 144, I, “b”, reservará percentual específico para os Municípios considerados mineradores.

(Vide Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)

§ 3º – A lei criará o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do Estado e dos Municípios interessados, cuja gestão dará prioridade à diversificação de atividades econômicas desses Municípios, na forma de lei complementar.”

³⁷⁸ “Art. 214. Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

§ 1º - Para assegurar a efetividade do direito a que se refere este artigo, incumbe ao Estado, entre outras atribuições: [...]

§ 3º - *Parte* dos recursos estaduais previstos no art. 20, § 1º, da Constituição da República será aplicada de modo a garantir o disposto no § 1º, *sem prejuízo de outras dotações orçamentárias.*”

A nosso ver, trata-se de regras que se harmonizam com o mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis, para concretização de direitos fundamentais, previsto no art. 20, § 1º, da Constituição da República. Contudo, vêm sendo descumpridas. É o que demonstra o item 16 da Ementa do Balanço Geral do Estado nº 1007713, analisando as contas de 2016 e publicado em 2018 pelo TCE/MG:

“[...] 16- recomendar que envide esforços para o cumprimento da Constituição Mineira, no que tange à normatização do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, bem como de conta própria para gerenciamento e controle dos recursos da CFEM.”

(TCE/MG. BALANÇO GERAL DO ESTADO n. 1007713. Rel. CONS. ADRIENE ANDRADE. Sessão do dia 11/07/2017. Disponibilizada no DOC do dia 26/02/2018)

A íntegra do documento evidencia que, em 2016, o Estado de Minas Gerais recebeu R\$ 204.346.548,58 a título de CFEM. Contudo, realizou apenas “R\$5,887 milhões, representando uma utilização de apenas 2,91% da arrecadação líquida (R\$202,303 milhões) e 19,45% dos créditos autorizados.”

Ademais, segundo o TCE/MG, “não foi evidenciada a destinação dos recursos prevista no ordenamento jurídico, ou seja, à assistência prioritária aos Municípios mineradores, direcionada à diversificação e ao desenvolvimento da economia e, assim, à independência econômica em relação à atividade minerária, bem como à proteção ambiental”.

A omissão no cumprimento da Constituição mineira é denunciada pelo TCE/MG também em relação ao art. 253: “não há um plano específico de integração e assistência aos Municípios mineradores, cuja efetivação deve se dar por meio de associação que os congregue, assim como não foi criado, ainda, o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.”

Vale dizer que, em 2016, iniciou-se o controle da CFEM no Estado em conta escritural própria pela Secretaria de Estado da Fazenda, conforme esclarecido em Memorando direcionado ao TCE e que consta no documento ora analisado. Contudo, ainda que isso represente um avanço, os recursos ainda permanecem no Caixa Único do Estado, o que não é lícito, conforme aponta o Tribunal de Contas: “a referida conta não permite a realização de controle, uma vez que os recursos da compensação são transferidos para o Caixa Único [...]” Por isso, a determinação do Tribunal foi decisiva: “os recursos da CFEM devem ser gerenciados em conta própria do órgão gestor, considerando a sua destinação vinculada à norma constitucional mineira.”

Quanto aos Municípios mineiros, Relatório de 2016 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais³⁷⁹, sobre Nova Lima/MG, concluiu que, apesar de 23% das suas receitas correntes decorrerem da CFEM, o que “*é significativo no cômputo da receita corrente total*”, “*não foram localizados planos ou planejamentos específicos de longo prazo para a aplicação dos recursos da CFEM com vistas à diversificação econômica do Município*”. Além disso, o relatório afirma que “*os recursos da CFEM são diluídos nos gastos da Prefeitura, não havendo um planejamento específico para a sua aplicação*”.

³⁷⁹ Disponível em << <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2017/NOVA%20LIMA%20-%20Relatorio%20Final.pdf> >>

Tudo indica que a forma de gestão dos recursos da CFEM no Estado de Minas Gerais, inclusive em seus Municípios, viola o mecanismo constitucional de monetização de recursos naturais não renováveis, destinado a concretizar direitos fundamentais na sociedade. Nesse ponto, vale mencionar a Auditoria nº 932831, realizada pelo TCE/MG junto ao Município de São Gonçalo do Rio Abaixo, que abarca a mina de minério de ferro de Brucutu, da Vale S/A:

[...]

2. A eficácia e *concretização dos direitos fundamentais*, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição da República, *implica em que os recursos da CFEM devem ser transformados em investimentos, como base para o desenvolvimento permanente da sociedade*, nos termos dos arts. 3º, 170, incisos VI, VII, VIII e IX e 174 da Lei Fundamental pátria, em consonância com os arts. 252 e 253 da Constituição Estadual e o próprio art. 23 da Constituição da República, no tocante aos deveres municipais.

3. Os recursos da CFEM *devem ser aplicados em saúde, educação, meio-ambiente e infraestrutura*, observada a transparência dos respectivos gastos públicos em prol de toda a sociedade, em cumprimento aos arts. 3º, 170, 196, 205 e 225 da Constituição da República, bem como aos arts. 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal. De igual modo, *os recursos advindos da CFEM devem ser administrados em sua integralidade, em cada exercício financeiro, de forma destacada, para as referidas finalidades constitucionais*, ultrapassando-se a mera literalidade. Precedentes deste Tribunal, com natureza de Balanço Geral do Estado: Processo n. 912324, Rel. Conselheiro José Alves Viana; Processo n. 886510, Rel. Conselheiro Mauri Torres; Processo n. 872207, Rel. Conselheiro Cláudio Terrão; Processo n. 951454, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz.

[...] – (grifei).

Na Auditoria, o TCE identificou uma série de usos irregulares da CFEM pelo Município, especialmente em atividades administrativas e em despesas correntes, tendo afirmado o seguinte:

A utilização dos recursos da CFEM com custeio de atividade administrativa ou destinação livre é irregular, pois os recursos minerais geradores da referida contribuição pertencem à União, art. 20, inciso IX, da Constituição da República, e são finitos em essência, ou seja, possuem prazo determinado de exploração. Caso utilizados com despesas correntes da máquina estatal, os recursos da CFEM tenderão a criar uma economia de gastos municipais insustentável.

A essência da manifestação do TCE/MG coincide com o que expusemos neste estudo até aqui, mas vale dizer que os direitos fundamentais não se restringem à saúde, educação, meio ambiente e infraestrutura. De todo modo, considerando a opção da Constituição mineira pela assistência aos Municípios mineradores para diversificação de atividades e manutenção de seu desenvolvimento, é muito importante o destaque dado pelo Tribunal de Contas aos investimentos em *infraestrutura e educação*. A segunda permite a formação de mão de obra qualificada, apta a empreender e inovar no local. A primeira tem o grande potencial de levar à *diversificação econômica*, conforme subtópico seguinte.

5.3. OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA E A DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA

É notório que grandes projetos de mineração necessitam de investimentos vultosos em infraestrutura: ferrovias, rodovias, portos etc. Por força da *rigidez locacional*, tais atividades ocorrem tradicionalmente em locais distantes de grandes centros urbanos, demandando por consequência a criação de infraestrutura para o projeto, tanto sob a ótica urbano-habitacional (haverá trabalhadores, que viverão nas adjacências da exploração dos recursos, demandando estrutura mínima social), como sob a ótica de aquisição de insumos e de escoamento da produção, no que se inclui a infraestrutura logística e energética necessárias.

Ante essa realidade, comum em todo o mundo acerca de projetos envolvendo recursos naturais não renováveis, e considerando que a ausência da infraestrutura ou de mecanismos de facilitação (inclusive fiscal) para sua implementação afugentam investimentos, há intenso debate mundo afora sobre o assunto, na ótica do direito financeiro e do direito tributário.

Paul Collier e Glen Ireland³⁸⁰, em relevante estudo sobre o tema, focado em projetos de mineração, demonstram que ferrovias e portos construídos para suportar o escoamento de uma operação mineral, em geral, terão capacidade superior àquela demandada pelo projeto em si. E prosseguem afirmando que os mecanismos para garantir que terceiros tenham acesso a essa infraestrutura variam em cada jurisdição, podendo ser agrupados em algumas categorias, notadamente negociação privada, *access undertaking*³⁸¹ e regulação formal.

Os mesmos autores demonstram que, na África, há pressão para que o compartilhamento de infraestrutura de mineração seja realizado, de forma a gerar diversificação econômica e beneficiar outros setores, como o desenvolvimento rural:

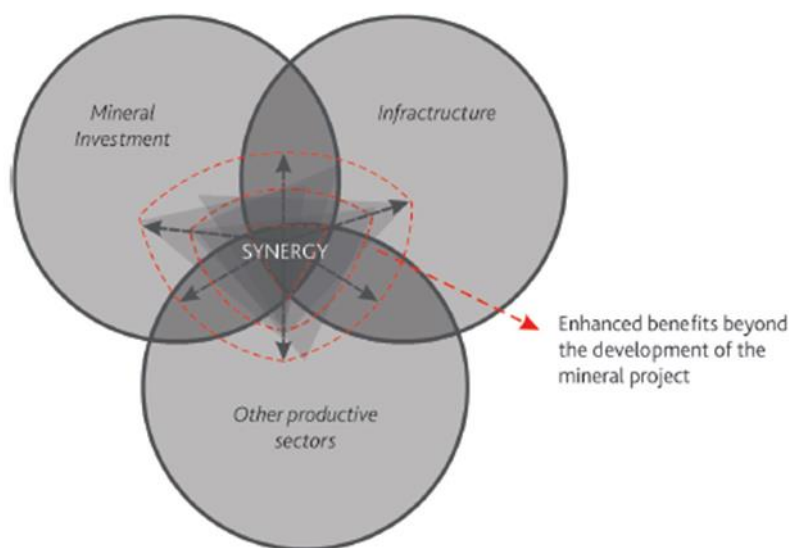
The African Union urges Africa's policymakers “to maximize the beneficial spill over effects of infrastructure triggered by mining by planning around resource corridors” and by encouraging its “collateral or integral use by other economic sectors” including, for example, “to promote rural development.” To achieve this, the African Union reminds policymakers that “mineral transport infrastructure needs to allow third-party access at nondiscriminatory tariffs.”³⁸²

³⁸⁰ “Railway and port facilities constructed to support a bulk mining operation will generally have a throughput capacity that exceeds the initial planned output of the mine. This occurs either because the infrastructure cannot be designed with a lower capacity, or the mining firm elects to overbuild the infrastructure to accommodate increased throughput in the future. The capacity of a fully utilized railway or port can normally be increased through further capital investment. Due to the inherent physical characteristics of such facilities, the marginal cost (per unit of throughput) of adding capacity is, at least initially, quite low. Further capacity increases will eventually require a more substantial, or “step-change” investment. Invariably, the cost of expanding the capacity of existing infrastructure (even if a step-change is needed) is significantly lower than the cost of constructing new infrastructure having equivalent capacity.” COLLIER, Paul; IRELAND, Glen. *Shared-Use Mining Infrastructure: Why it Matters, and How to Achieve it*. In *Development Policy Review* n. 36, January 2017.

³⁸¹ Como é o caso da ferrovia de Queensland, na Austrália: Cf. Queensland Rail has an Access Undertaking (2016) approved by the Queensland Competition Authority (QCA). The access undertaking sets out the terms and conditions on which Queensland Rail provides access to its rail infrastructure << <https://www.queenslandrail.com.au/forbusiness/access/access-undertaking> >>.

³⁸² COLLIER, Paul; IRELAND, Glen. *Shared-Use Mining Infrastructure ...*, cit., p. 7.

A sinergia entre a infraestrutura necessária em projetos para o aproveitamento econômico de recursos naturais não renováveis e outros setores da economia, pelo modelo *shared-use*, é sintetizada por Benke³⁸³:



Portanto, parece relevante que sejam feitos investimentos em infraestrutura, sejam eles privados com cláusulas de *shared-use* ou públicos, mediante boa aplicação dos recursos da CFEM, para diversificação econômica local.

6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se:

1) A Constituição, ao tratar dos recursos finitos ou exauríveis por natureza, impõe que a política fiscal do país leve em consideração as três premissas: (i) qualquer interpretação das suas normas que se restrinja ao presente é, por definição, inconstitucional; (ii) os recursos naturais pertencem ao povo brasileiro – e não aos entes federados –, inclusive às futuras gerações; (iii) são objetivos constitucionais conhecer as nossas reservas de recursos naturais e explorá-las, mediante concessões, monetizando-as e transformando-as em direitos fundamentais.

2) O art. 20, § 1º, da Constituição institui a competência da União para criar um mecanismo de *monetização* dos recursos naturais não renováveis, de forma *que gerem lucro* a ser distribuído, de forma cooperativa e equilibrada, entre os entes federados. Não se trata, portanto, de *recompensar* a perda do recurso natural não renovável; ou de meramente *compensar* impactos e eventuais danos ambientais, sociais ou econômicos decorrentes da atividade econômica. Muito mais do que isso, o § 1º, do art. 20 deve ser lido como o *principal mecanismo constitucional* para a concretização do direito do povo

³⁸³ BENKE, R. *Introductory Remarks on Mineral Infrastructure in Regional Integration*. Second Expert Group Workshop on Extractive Industries, 11–12 June 2015, Geneva.

brasileiro (proprietário dos bens), inclusive das gerações futuras, à fruição de benesses decorrentes da monetização dos recursos naturais não renováveis, que possam ser perenizadas na sociedade mediante a concretização de direitos fundamentais. Esse é o seu *motivo* constitucional.

3) Os *royalties* instituídos pela Lei nº 7.990/1989 possuem natureza jurídica de receita originária da União e transferida para os demais entes federados. Não é mera indenização porque não se trata de simplesmente compensar perdas, danos ou impactos de qualquer espécie sofridos por Estados e Municípios, e sim de obter lucro, monetizando recursos naturais inertes e concretizando-os em direitos fundamentais para o seu titular, o povo brasileiro.

4) O instrumento que constitui imposição financeira a empreendimentos de mineração em razão do impacto ambiental (logo lícito, em contraponto ao dano ambiental, ilícito) é a compensação ambiental ou compensação do SNUC, prevista na Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

5) A CFEM recebida pelo Estado de Minas Gerais deve ser destinada, *principalmente*, para prestar assistência a Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico. Admite-se, para tanto, que a receita obtida com a exação seja destinada ao “Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores”, que deveria ter sido criado por lei. *Residualmente*, uma parte dos recursos da CFEM deve ser destinada a assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos dos §§ 1º e 3º, do art. 214 da Constituição mineira.

6) As manifestações do TCE/MG evidenciam que o Estado de Minas Gerais e os Municípios mineiros descumprem reiteradamente as determinações acima, violando a Constituição da República e a Constituição mineira. Ademais, no caso do Estado, parcela ínfima da arrecadação da CFEM é efetivamente realizada em despesa pública. Em torno de 80% permanece em Caixa Único.

7) É relevante, considerando a experiência internacional, considerar o investimento em infraestrutura como forma de gerar diversificação econômica, evitando a dependência das economias locais em relação à mineração.

REFERÊNCIAS

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves e DA SILVA, Fernanda Alen Gonçalves. A Função Social da Exploração Mineral no Estado de Minas Gerais. In *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 62.

BENKE, R. *Introductory Remarks on Mineral Infrastructure in Regional Integration*. Second Expert Group Workshop on Extractive Industries, 11–12 June 2015, Geneva.

BERNARDES, Acyr. Recursos minerais: a União é proprietária ou exerce soberania? *Brasil Mineral*, São Paulo, n. 157, dez. 1997.

CARRAZZA, Roque Antonio. Natureza jurídica da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais: sua manifesta inconstitucionalidade. *Justitia*, São Paulo, v. 57, n. 171, p. 88-116, jul./set. 1995.

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de; SILVA, Tiago de Mattos. *CFEM: Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

COLLIER, Paul; IRELAND, Glen. Shared-Use Mining Infrastructure: Why it Matters, and How to Achieve it. In *Development Policy Review* n. 36, January 2017.

DANIEL, Philip; KEEN, Michael; MCPHERSON, Charles. *The Taxation of Petroleum and Minerals*. New York: Routledge, 2010.

HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. Trad. Héctor Fix-Ferro. Buenos Aires: Astrea, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do Petróleo, Minério e Energia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Os princípios de Direito Ambiental e a compensação ambiental no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). In GOMES, Carla Amado (Coord.) *Compensação ecológica, serviços ambientais e protecção da biodiversidade*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2014.