

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

ASPECTOS CONCEITUAIS E LEGAIS

POSIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE MINAS GERAIS



CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

ASPECTOS LEGAIS E POSIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Rogério de Souza Moreira

Advogado.

Especialista em Direito da Economia e da Empresa pela Fundação Getúlio Vargas

Especialista em Gestão Pública pela Fundação João Pinheiro

Especialista em Direito Ambiental e Minerário pela PUC Minas

Mestrando em Direito das Relações Econômicas e Sociais pela Faculdade Milton Campos

Foi secretário municipal de administração e sub-procurador geral do município de Mariana (2001-2005). Diretor jurídico, Gerente Geral e Superintendente Geral da Associação Mineira de Municípios (2005-2014).

Atualmente é Consultor Jurídico da Associação das Cidades Históricas de Minas Gerais e da Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais e do Brasil, Consultor em Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura Municipal de Nova Lima e Consultor de Políticas Públicas do SEBRAE Minas.

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

ASPECTOS LEGAIS E POSIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

I. PREMISSAS

Legislação

PREMISSAS - TEXTOS LEGAIS

1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 20. São bens da União:

(...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

(...)

*§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.***

2. Lei Federal n. 7.990/1989

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.

3. Lei Federal n. 13.540/2017

Art. 2º, VII, §6º

§6º. Das parcelas que tratam os incisos V e VI do §2º deste artigo, serão destinados, preferencialmente, pelo menos 20% (vinte por cento) de cada uma dessas parcelas para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

ASPECTOS LEGAIS E POSIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

II. O QUE É CFEM?

O que é CFEM?

Em que pese o entendimento “popular” de que a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM tem natureza jurídica compensatória, ou seja, de indenização e/ou reparação decorrente da exploração dos recursos minerais, este conceito não correspondente à verdadeira natureza jurídica da CFEM.

Vejamos a análise realizada pelo Supremo Tribunal Federal no RE 228.800/DF:

2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, sob o título de "compensação financeira pela exploração de recursos minerais" (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de "participação no produto da exploração" dos aludidos recursos minerais, igualmente prevista no art. 20, § 1º, da Constituição. (grifo nosso)

Ou seja, CFEM é receita pública originária por participação: tem como finalidade remunerar o Estado pelos ganhos obtidos por essa atividade.

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

ASPECTOS LEGAIS E POSIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

III. POSICIONAMENTOS DO TCEMG

POSICIONAMENTO HISTÓRICO TCEMG

Consultas 656572 (ano de 2002) - 694698 (ano de 2005), 747270 (ano de 2008), 838756 (ano de 2011)

CONSULTA No 656572 - RELATOR: CONSELHEIRO SYLO COSTA

(...)

Diante de todo o exposto, e conforme a nova redação do mencionado artigo da Lei no 7.990, respondo ao consulente no sentido de que é vedado aos municípios a aplicação de recursos provenientes de royalties no quadro permanente de pessoal e em pagamento de dívidas, exceto as da União e de suas entidades, e, ainda, para a capitalização de fundos de previdência

CONSULTA No 694698 - RELATOR: CONSELHEIRO SYLO COSTA

(...) Mérito

A questão ora suscitada já foi por mim examinada anteriormente quando relatei, na sessão de 25/09/02, a consulta no 656.572, e cujo voto foi aprovado por unanimidade.

Naquela oportunidade ficou assentado que em razão do disposto nas Leis nos 7.990/89 e 10.195/01, com as alterações introduzidas pelas Medidas Provisórias nos 1.977-23 e 2.098-25, ficou vedada aos Municípios a aplicação de recursos provenientes de "royalties" no quadro permanente de pessoal e em pagamento de dívidas, exceto as da União e de suas entidades e, ainda, para a capitalização de fundos de previdência.

Considerando que até a presente data não houve alteração na legislação que regula a matéria, a resposta à indagação poderá ser dada nos mesmos termos.

CONSULTA No 747270 - RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

(...)

CONCLUSÃO:

Assim sendo, respondo ao Consulente que o controle sobre a aplicação dos recursos distribuídos, a título de compensação financeira pela exploração de riquezas minerais, cabe às Cortes de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, nos termos do §1o do art. 20 da Carta da República, haja vista consistirem, tais créditos, receita originária, cuja utilização restringe-se às vedações do art. 8o da Lei n. 7.990/89 e submete-se aos preceitos da Lei n.o 4.320/64 e da Lei n.o 8.666/93.

CONSULTA No 838756 - RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

**Precedentes: Consultas de n.os
656.572, 747.270 e 694.698.**

1) O ordenamento jurídico veda a aplicação das receitas recebidas a título de compensação financeira advindas do Fundo Especial de *Royalties* / Petróleo apenas no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuando-se o adimplemento dos débitos com a União e com entidades a elas ligadas, bem como sua aplicação para capitalização de fundos de previdência, nos termos do art. 8o da Lei n. 7.990/89.

NOVO POSICIONAMENTO TCEMG

Auditoria Operacional 932.831

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

Auditoria Operacional 969.676

2. Os recursos recebidos a título de CFEM devem ser utilizados em ações de melhoria da qualidade econômica, social, e ambiental do Município, sobretudo nos locais onde ocorre a exploração, como forma indireta de compensação pelos efeitos deletérios da mineração

Auditoria Operacional 969.686

2. Os recursos recebidos a título de CFEM devem ser utilizados, em sua maioria, em ações de melhoria da qualidade ambiental dos locais onde ocorre a exploração, como forma indireta de compensação pelos efeitos deletérios da mineração.

“INOVAÇÃO” NA INTERPRETAÇÃO DO TCE/MG – cases MARIANA E ITABIRITO

Exemplo de Glosas Realizadas:

- Pagamento de restos a pagar de locação de imóvel urbano que era utilizado como garagem municipal;
- Pagamento de decisão judicial: serviços de confecção de prateleiras de aço;
- Pagamento de dívida com o IEF;
- Despesas com festividades;
- Despesas com publicidade;
- Despesas de fornecimento e gestão de cartão de combustível;
- Despesas com contas de telefone;
- Despesas com aquisição de peças de veículos

“INOVAÇÃO” NA INTERPRETAÇÃO DO TCE/MG – cases MARIANA E ITABIRITO

Exemplo de Glosas Realizadas:

- Pagamento de multas de trânsito;
- Repasse de subvenção a igrejas;
- Repasse de contribuição a clubes de futebol;
- Pagamento de serviços de impressão de carnês de IPTU;
- Pagamento de acordos judiciais de despesas não inscritas em restos a pagar à época da realização;
- Pagamento de despesas correntes não relacionadas ao desenvolvimento sustentável (manutenção de frota municipal, aquisição de combustíveis, locação de imóveis, aquisição de materiais diversos para as secretarias);
- Despesas com benefícios concedidos aos servidores (vale transporte, ticket alimentação, cesta básica): **OBS: salvo por lei municipal que atrela os benefícios à renda do favorecido**

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

ASPECTOS LEGAIS E POSIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

IV. ENTENDIMENTOS E SUGESTÕES DA AMIG

Nota Técnica AMIG/FTP/001/2018:

(municípios signatários: Barão de Cocais, Belo Vale, Brumadinho, Conceição do Mato Dentro, Congonhas, Itabira, Itabirito e Nova Lima)
algumas das políticas públicas autorizadas e/ou recomendadas pelo TCE/MG como passíveis de utilizar recursos da CFEM

- . capacitação permanente e específica dos servidores para o desempenho de suas atribuições no acompanhamento da CFEM;
- . desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS, a ser elaborado, e do Plano Municipal de Turismo;
- . reativação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- . nomeação de um grupo de trabalho para a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável;
- . manutenção de arquivos sistematizados de documentos referentes aos projetos analisados nos setores agropecuário e turístico a fim de que seja preservada a memória dessas iniciativas para futuras consultas, auditorias e prestações de contas.
- . apresentação de metas e indicadores para o monitoramento, acompanhamento e avaliação da implementação do Plano Municipal de Turismo;
- . apresentação do planejamento setorial com a identificação das ações a serem implementadas pelas diversas Secretarias e as responsabilidades específicas relativas à sua implementação, bem como a definição de outros parceiros públicos e/ou privados envolvidos;

Nota Técnica AMIG/FTP/001/2018:

(municípios signatários: Barão de Cocais, Belo Vale, Brumadinho, Conceição do Mato Dentro, Congonhas, Itabira, Itabirito e Nova Lima)
algumas das políticas públicas autorizadas e/ou recomendadas pelo TCE/MG como passíveis de utilizar recursos da CFEM

. ampliação das ações de fiscalização dos impactos da mineração e do cumprimento das condicionantes do licenciamento estadual, informando qualquer descumprimento de condicionante formalmente ao SISEMA;

. investimentos em eletrificação urbana e rural;

. pagamento de desapropriação de bem imóvel, desde que o referido imóvel seja destinado para atender aos direitos fundamentais à educação, à saúde, ao meio ambiente, além de obras de infraestrutura e/ou desenvolvimento econômico;

. investimento em estádio de futebol, desde que observada a utilização para projetos sociais e de integração da comunidade a curto, médio e longo prazo;

. desenvolver e implementar programa de capacitação do quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Fazenda relativo à CFEM;

. renovar o acordo de cooperação técnica firmado com o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM e promover as ações necessárias para operacionalizar as atividades nele previstas;

. promover a adequação das instalações físicas, equipamentos e veículos de acordo com a demanda e necessidades do trabalho da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;

Nota Técnica AMIG/FTP/001/2018:

(municípios signatários: Barão de Cocais, Belo Vale, Brumadinho, Conceição do Mato Dentro, Congonhas, Itabira, Itabirito e Nova Lima)
algumas das políticas públicas autorizadas e/ou recomendadas pelo TCE/MG como passíveis de utilizar recursos da CFEM

. Ampliar as ações de fiscalização dos impactos da mineração no território municipal e do cumprimento das condicionantes previstas no documento de licenciamento ambiental concedido pelo Estado, informando seu descumprimento, no todo ou em parte, formalmente ao SISEMA;

. Verificar o cumprimento do convênio de cooperação técnico e financeira, acompanhando a efetiva contrapartida na aquisição e instalação de equipamentos destinados à implementação de laboratórios do ciclo básico de cursos e, ainda, para acompanhar o cumprimento do provimento, do gerenciamento e da operação de toda a infraestrutura universitária e de pesquisa e desenvolvimento, representada pelo pessoal, cursos, base de conhecimento e administração;

. fomentar a instalação de atividades dos diversos setores produtivos;

. fomentar a instalação de indústrias dando preferência, sempre que possível, às de tecnologia de ponta;

. criar e manter eventos geradores de renda;

. fomentar atividades agrárias sustentáveis e atividades afins, priorizando a silvicultura, olericultura e fruticultura, através da elaboração e implementação de diagnóstico e mapeamento dos corredores de biodiversidade e de plano de manejo do uso do solo agrícola integrado nas microbacias hidrográficas, com vistas à restauração dos ecossistemas inseridos nos corredores e o envolvimento social e econômico do pequeno produtor rural;

. desenvolver programas de apoio aos pequenos empresários e empreendedores.

Nota Técnica AMIG/FTP/001/2018:

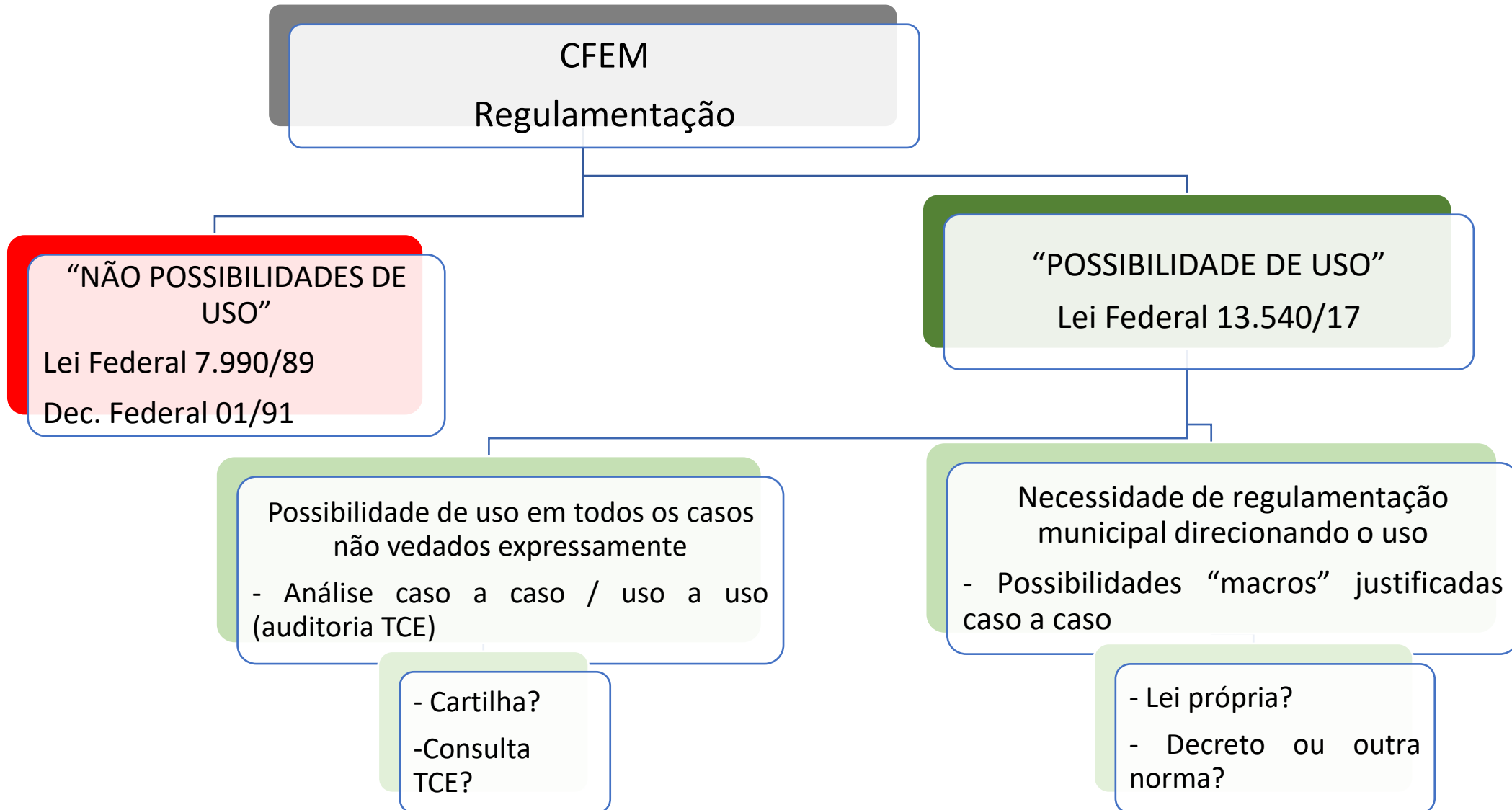
(municípios signatários: Barão de Cocais, Belo Vale, Brumadinho, Conceição do Mato Dentro, Congonhas, Itabira, Itabirito e Nova Lima)

Ante o exposto, é fundamental que o município tenha o entendimento dos limites estabelecidos pela legislação brasileira em relação à possibilidade/legalidade de utilização da CFEM, notadamente pagamento de dívida e pagamento do quadro permanente de pessoal; considerando as exceções previstas no próprio ordenamento jurídico que permitem a utilização da CFEM para o pagamento de dívidas com a União e suas entidades e 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.

É fundamental também que o município, ao buscar custear uma política pública com recursos da CFEM, verifique se a mesma é convergente com o entendimento consolidado pelo TCE/MG, que recomenda que a utilização da CFEM se dê em políticas públicas vinculadas a objetos que visem à diversificação da economia local e programas estruturantes, 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, em políticas públicas de saúde, educação, meio-ambiente e infraestrutura.

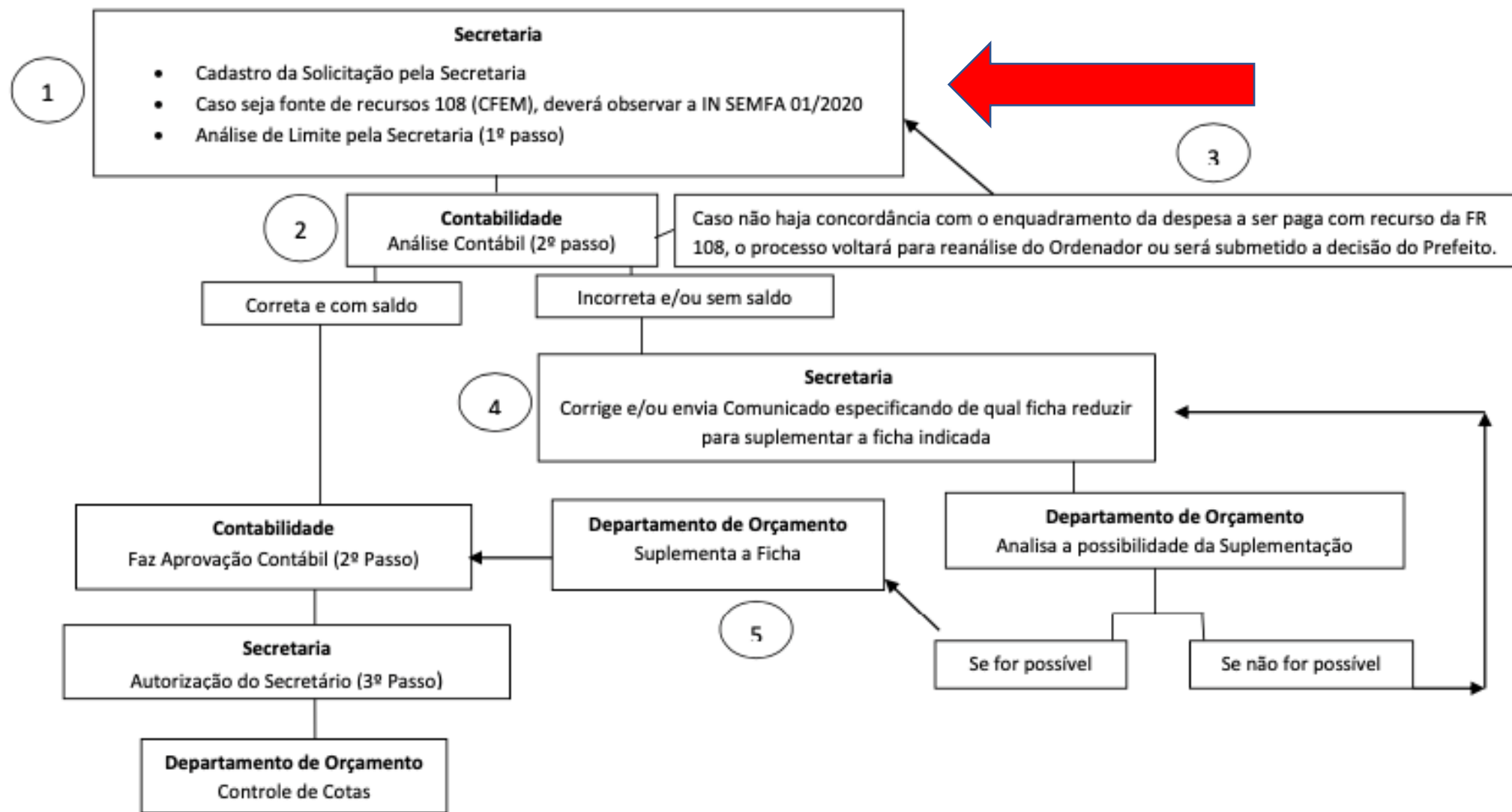
Para dar mais segurança jurídica aos atos praticados pelo município, é recomendável a criação de instrumentos normativos no âmbito local, que determinem e/ou orientem o direcionamento dos recursos da CFEM, devendo todos os atos serem regidos pelos princípios da Administração Pública

O que podemos fazer para melhorar o processo de esclarecimento de utilização da CFEM em demandas de políticas públicas?

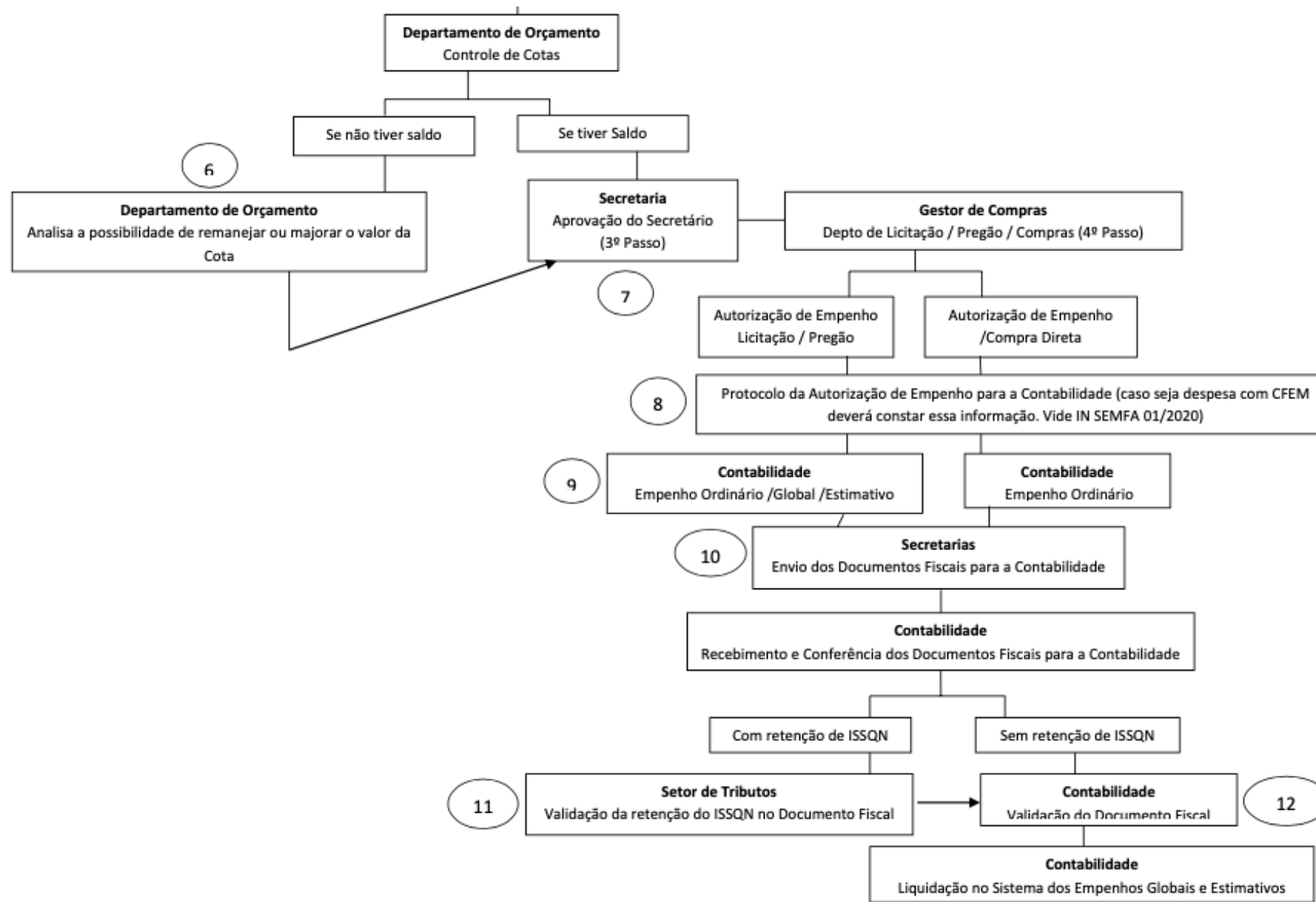


SOLUÇÃO PROPOSTA PELA PREFEITURA DE NOVA LIMA

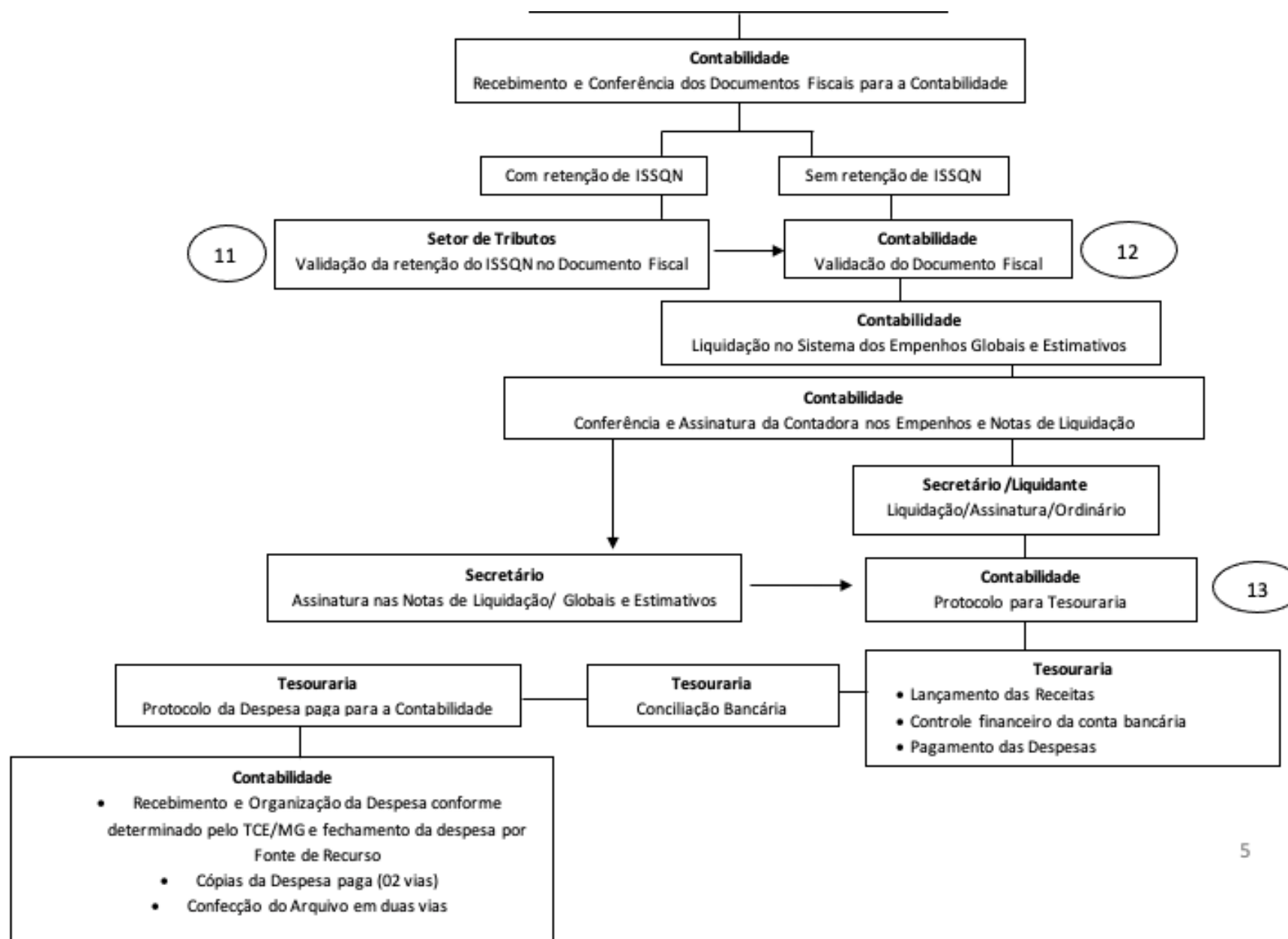
ANEXO I - IN SEMFA 01/2020 - ROTINA DOS PROCEDIMENTOS PARA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



SOLUÇÃO PROPOSTA PELA PREFEITURA DE NOVA LIMA



SOLUÇÃO PROPOSTA PELA PREFEITURA DE NOVA LIMA



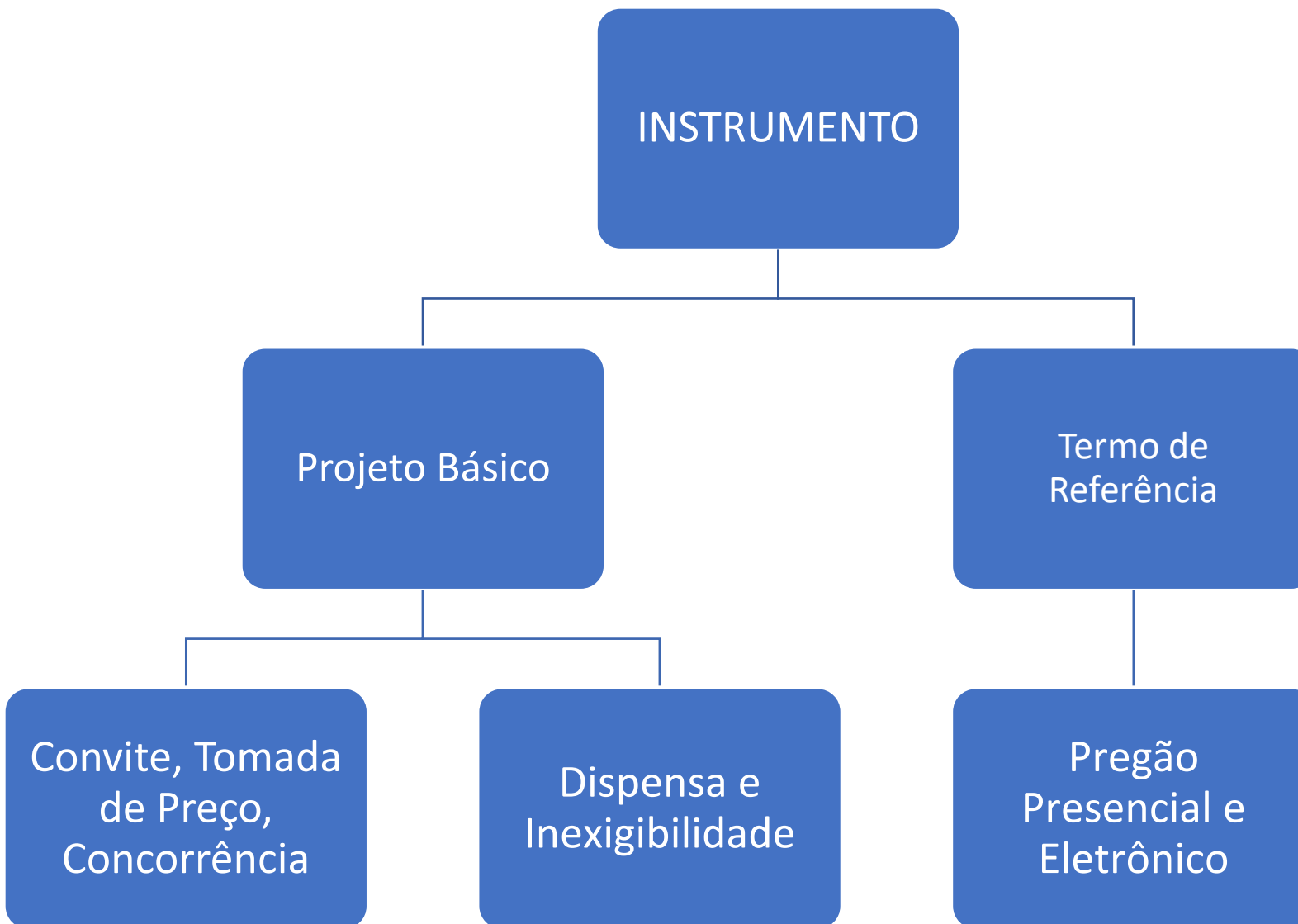
SOLUÇÃO PROPOSTA PELA PREFEITURA DE NOVA LIMA



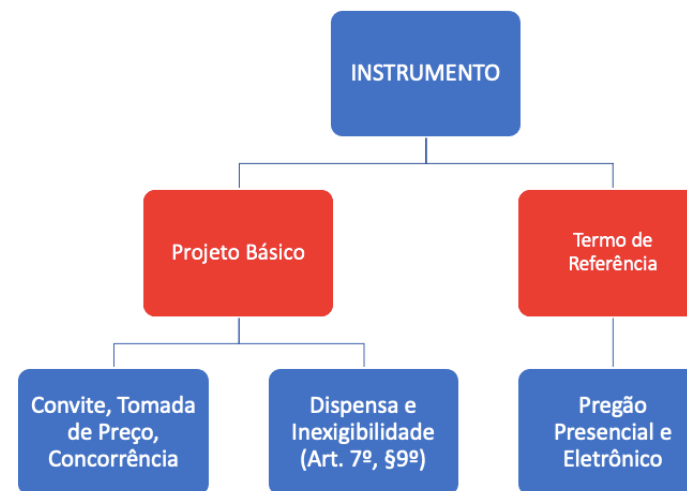
1	Cadastro da Solicitação; (1º passo)
2	A Contabilidade terá até 02 (dois) dias úteis para análise e aprovação contábil, caso a solicitação de compra esteja na Dotação correta e possua saldo; (2º passo)
3	Caso não haja concordância com o enquadramento da despesa (FR a ser utilizada) para pagamento, o processo voltará para reanálise ou será submetido à decisão do Chefe do Executivo (Prefeito);
4	Caso não haja saldo e/ou a solicitação estiver incorreta, a Secretaria terá prazo de 01 (um) dia para indicar as fichas a serem reduzidas e suplementadas e/ou corrigí-la para nova análise;
5	O Departamento de Orçamento terá prazo de 02 (dois) dias para suplementar a ficha indicada;
6	Se não houver saldo, o Departamento de Orçamento terá prazo de 01 (um) dia para analisar a possibilidade de majoramento ou remanejamento do valor da cota da Secretaria;
7	O Secretário terá prazo de 01 (um) dia para autorizar a Solicitação; (3º passo)
8	O Departamento de Contratos e Licitações e o Departamento de Suprimentos terão prazo de até 02 (dois) dias úteis para encaminhar as Autorizações de Empenho a partir do pedido formal da Secretaria (CI ou e-mail); (4º passo)
9	A Contabilidade terá o prazo de até 02 (dois) dias úteis para empenhar a despesa;
10	As Secretarias terão prazo de até 02 (dois) dias úteis para envio dos documentos Fiscais para a Contabilidade;
11	O Setor de Tributos terá o prazo de 01 (um) dia para validar o Documento Fiscal e devolvê-lo, via sistema, para a Contabilidade;
12	A Contabilidade terá o prazo de 01 (um) dia para receber o Documento fiscal do Setor de Tributos e validá-lo; e
13	Os Secretários e os Liquidantes deverão comparecer rotineiramente à Contabilidade (mínimo de 3 (três) vezes por semana) para assinatura e liquidação da Despesa.

OUTRA SUGESTÃO:

MELHORAR O PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO DA DESPESA!



OUTRA SUGESTÃO:



- 1) Indicação do objeto;
- 2) Justificativa (motivação) da contratação;**
- 3) Especificação do objeto;
- 4) Requisitos necessários;
- 5) Critérios de aceitabilidade da proposta (no caso de amostra, folder e catálogo);
- 6) Critérios de aceitabilidade do objeto (recebimento do objeto);
- 7) Estimativa de valor da contratação e dotação orçamentária e financeira para a despesa;
- 8) Condições de execução (métodos, estratégias e prazos de execução e garantia);
- 9) Obrigações das partes envolvidas (contratada e contratante);
- 10) Gestão do contrato;
- 11) Fiscalização do contrato;
- 12) Condições de pagamento;
- 13) Vigência do contrato;
- 14) Sanções contratuais;
- 15) Condições gerais;
- 16) Orçamento detalhado estimado em planilha com preço unitário e valor global;
- 17) Cronograma físico-financeiro (se for o caso).

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

ASPECTOS LEGAIS E POSIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

V. AÇÕES EFETIVAS DA AMIG JUNTO AO TCEMG

DEBATE INCENTIVADO PELA AMIG
AMICUS CURIAE
(principais pontos da tese da AMIG)



- 1. Natureza Jurídica da CFEM:** Supremo Tribunal Federal, RE 228.800/DF
- 2. CFEM é receita pública originária por participação:** Supremo Tribunal Federal, RE 228.800/DF
- 3. Limites da Aplicação da CFEM:** art. 8º, Lei 7.990/1989 + art. 26, Decreto 01/91 + Consultas TCEMG
- 4. Legitimidade/Legalidade dos Municípios definirem suas prioridades de políticas públicas:** art. 18 da CF/1988 + Princípio da Razoabilidade + Princípio da Reserva do Possível + Princípio da Eficiência
- 5. Crônico Desequilíbrio Federativo – municípios obrigados a assumir despesas de Estado e União**
- 6. Princípio da Isonomia**
- 7. Modulação dos Efeitos da Decisão** (art. 20, L. 13.655/2015 + art. 5º, Decreto Federal n. 9.830/2019 + art. 927, CPC)

Obrigado!

