

## DA VINCULAÇÃO DE RECEITA TRIBUTÁRIA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS (CFEM)<sup>1</sup>

### *THE REVENUE LINKING OF FINANCIAL COMPENSATION FOR THE EXPLOITATION OF MINERAL RESOURCES (CFEM)*

Magno Federici Gomes<sup>2</sup>  
Fernanda Araújo Rabelo<sup>3</sup>

#### **Resumo**

Este artigo trata sobre a problemática da possibilidade, ou não, da utilização do neoconstitucionalismo como fundamento para a aplicação dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM) pelo Poder Público, para o fomento ao empreendedorismo local diversificado. O objetivo foi analisar a vinculação de receitas da CFEM. Para alcance do objetivo, utilizou-se a obra de Barroso e Barcellos (2003) como marco teórico, além da aplicação da força normativa dos princípios constitucionais. Foi empregado o método teórico documental do tipo dedutivo com análise bibliográfica e legal. Concluiu-se que a vinculação de parte das receitas advindas da CFEM, além de configurar instrumento de mitigação das externalidades negativas da atividade mineira, contribui para o alcance do desenvolvimento sustentável local.

**Palavras-Chave:** CFEM. Empreendedorismo diversificado. Neoconstitucionalismo.

#### **Abstract**

This paper deals with the possibility of using neoconstitutionalism as a reason for the application of the Financial Compensation for the Exploitation of Mineral Resources (CFEM) by the Government to foster diversified local entrepreneurship. To reach this objective, Barroso and Barcellos's (2003) work was used as a theoretical framework, in addition to the application of the normative force of constitutional principles. The documental theoretical method of deductive type was used with bibliographical and legal analysis. It was concluded that the linking of part of CFEM's revenues, besides configuring an instrument to mitigate the

---

<sup>1</sup> Trabalho financiado pelo Projeto FAPEMIG n° 22869, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA), NEGESP, Metamorfose Jurídica e CEDIS (FCT-PT).

<sup>2</sup> Estágio Pós-doutoral em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal (Bolsa CAPES/BEX 3642/07-0). Estágios Pós-doutorais em Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha (Bolsa da Cátedra UNESCO e do Gobierno Vasco-Espanha). Mestre em Educação pela PUC Minas. Professor do Doutorado e Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Advogado Sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada. Líder do Grupo de Pesquisa: Regulação Ambiental da Atividade Econômica Sustentável (REGA)/CNPQ-BRA e integrante dos grupos: Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS)/FCT-PT, Núcleo de Estudos sobre Gestão de Políticas Públicas (NEGESP)/CNPQ-BRA e Metamorfose Jurídica/CNPQ-BRA. Belo Horizonte, MG, BR. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4711-5310>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1638327245727283>. E-mail: [magnofederici@gmail.com](mailto:magnofederici@gmail.com)

<sup>3</sup> Mestra em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Advogada e administradora. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2376->. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9157068470143085>. E-mail: [f.araujorabelo@gmail.com](mailto:f.araujorabelo@gmail.com)

negative externalities of mining activity, contributes to the achievement of sustainable development.

**Keywords:** CFEM. Diversified entrepreneurship. Neoconstitucionalism.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O Neoconstitucionalismo e o princípio do dever de proteção do estado ao meio ambiente. 2 A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. 3 O Neoconstitucionalismo como fundamento para a vinculação dos recursos da CFEM no fomento ao empreendedorismo local diversificado. Considerações finais. Referências.

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa possui como temática a vinculação de receitas fiscais da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM), especialmente no fomento ao empreendedorismo local diversificado.

Sabe-se que a mineração proporciona aplicação de recursos financeiros aos cofres públicos por meio da CFEM. Contudo, é público e notório que ela também provoca consequências socioambientais de grandes proporções. Especificamente, do ponto de vista social, promove a subordinação dos municípios perante a atividade mineira e a desigualdade social.

Nesse ínterim, as normas constitucionais preveem o dever de proteção ambiental pelo Poder Público, aliado ao princípio do desenvolvimento sustentável. Por isso, justifica-se o estudo da temática sob o ponto de vista do neoconstitucionalismo, de forma a realizar a interpretação da legislação brasileira conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), no sentido de se exigir dos governantes municipais e estaduais a utilização de parte dos recursos advindos da CFEM no investimento a outras atividades econômicas.

Em relação à metodologia, utilizou-se o método teórico documental do tipo dedutivo com análise bibliográfica e legal, especialmente as normas jurídicas afetas à temática.

Objetivou-se analisar a CFEM e sua consonância com a CR/88, a partir do paradigma neoconstitucionalista. O problema que se pretende responder é se existe a possibilidade de se interpretar a palavra “preferencialmente” como “obrigatoriamente” na aplicação das receitas tributárias da CFEM ao desenvolvimento local.

Para resolver tal dilema, utiliza-se como marco teórico a obra de Barroso e Barcellos (2003), esclarecendo os principais pontos do neoconstitucionalismo e seus impactos na interpretação das normas jurídicas, já apresentando, na primeira seção, sua relação com o

dever de proteção do Estado ao meio ambiente. Por conseguinte, apresenta-se na segunda seção o conceito da CFEM e sua previsão constitucional e legislativa, bem como as referências legais acerca de sua aplicação, em especial no que se relaciona ao investimento na diversificação econômica.

Por fim, estudou-se se é possível, ou não, aplicar o pós-positivismo como meio interpretativo para a vinculação de percentual das receitas tributárias da CFEM, no fomento ao empreendedorismo local diversificado.

## **1 O NEOCONSTITUCIONALISMO E O PRINCÍPIO DO DEVER DE PROTEÇÃO DO ESTADO AO MEIO AMBIENTE**

A ciência jurídica saltou do chamado positivismo, determinado pela importância da normatividade imposta e do ordenamento jurídico hierarquizado e formal, para o pós-positivismo. Durante o positivismo, conforme preleciona Hesse (1991, p. 02), as questões constitucionais pautavam-se na política. A Constituição real, que seguia os ditames do poder dominante, diferenciava-se da Constituição jurídica ou escrita, que, para o autor, era um verdadeiro “pedaço de papel que terá de sucumbir diante dos fatores reais de poder dominantes no país” (HESSE, 1991, p. 02).

Essa realidade mudou após a 2ª Guerra Mundial, sendo promovido a ascensão dos textos constitucionais, de um patamar de documentos meramente políticos com recomendações para o Poder Público, para o “*status* de norma jurídica” (BARROSO, 2005, p.05), determinando assim o começo do neoconstitucionalismo. Essa alternância também promoveu a elevação dos princípios constitucionais, novas diretrizes para a atuação dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Esses princípios vieram para reformular a estrutura constitucional, “focando-se, de forma crescente, no pluralismo social, na força normativa da principiologia constitucional, e na efetividade de direitos, garantias e deveres fundamentais individuais e coletivos, nas esferas pública e privada” (COSTA; REIS; OLIVEIRA, 2016, p. 62).

Dessa forma, além das regras, espécies de normas jurídicas positivadas na legislação, os princípios são imprescindíveis para que se alcancem os objetivos sociais, como a organização das comunidades e a pacificação social.

Assim, enquanto as regras são descrições em que se aplicam os casos concretos por meios da subsunção, “os princípios, por sua vez, contêm relatos com maior grau de abstração,

não especificam a conduta a ser seguida e se aplicam a um conjunto amplo, por vezes indeterminado, de situações” (BARROSO; BARCELLOS, 2003, p. 339).

Acerca do caráter abstrato dos princípios:

Quanto ao texto constitucional, embora os princípios não sejam uma peculiaridade absoluta dele, é verdade que nele, em geral, e na maior parte das constituições contemporâneas, eles se apresentam em um número particularmente alto, expresso em uma linguagem extremamente vaga e com um alto nível de abstração, a ponto de determinar uma alteração qualitativa do próprio documento (POZZOLO, 1998, p. 340, tradução nossa).<sup>4</sup>

Assim, os princípios, por sua natureza abstrata, são capazes de nortear condutas sem que se espere a subsunção do fato à regra pré-estabelecida, já que são orientados pela ética e pela moral, como complementos às normas jurídicas.

O discurso acerca dos princípios, da supremacia dos direitos fundamentais e do reencontro com a Ética – ao qual, no Brasil, se deve agregar o da transformação social e o da emancipação – deve ter repercussão sobre o ofício dos juízes, advogados e promotores, sobre a atuação do Poder Público em geral e sobre a vida das pessoas. Trata-se de transpor a fronteira da reflexão filosófica, ingressar na dogmática jurídica e na prática jurisprudencial e, indo mais além, produzir efeitos positivos sobre a realidade (BARROSO; BARCELLOS, 2003, p. 337).

Daí se mostra necessária uma nova forma de interpretação das normas jurídicas, baseadas não no sentido literal do que se encontra positivado, mas, principalmente pelas possibilidades jurídicas permitidas pelos princípios constitucionais. Nesse sentido:

A ideia de uma nova interpretação constitucional liga-se ao desenvolvimento de algumas fórmulas originais de realização da vontade da Constituição. Não importa em desprezo ou abandono do método clássico – o subsuntivo, fundado na aplicação de regras – nem dos elementos tradicionais da hermenêutica: gramatical, histórico, sistemático e teleológico. Ao contrário, continuam eles a desempenhar um papel relevante na busca de sentido das normas na solução de casos concretos. Relevante, mas nem sempre suficiente (BARROSO; BARCELLOS, 2003, p. 331).

Assim, percebe-se a importância da aplicação dos princípios constitucionais para a resolução das questões sociais. Contudo, essa característica não se confunde com fluidez ou

---

<sup>4</sup> Tradução livre de: "*Respecto al texto constitucional, aunque los principios no sean una peculiaridad absoluta del mismo, sí que es cierto que en él, en general, y en la mayor parte de las constituciones contemporâneas, se encuentran presentes en un número particularmente elevado, expresados en un lenguaje extremadamente vago y con un alto nivel de abstracción, hasta determinar un cambio cualitativo del propio documento*" (POZZOLO, 1998, p. 340).

insegurança jurídica. Ao contrário, os princípios configuram a direção para que se aplique a solução juridicamente mais adequada à questão a ser resolvida.

As cláusulas constitucionais, por seu conteúdo aberto, principiológico e extremamente dependente da realidade subjacente, não se prestam ao sentido unívoco e objetivo que uma certa tradição exegética lhes pretende dar. O relato da norma, muitas vezes, demarca apenas uma moldura dentro da qual se desenham diferentes possibilidades interpretativas. À vista dos elementos do caso concreto, dos princípios a serem preservados e dos fins a serem realizados é que será determinado o sentido da norma, com vistas à produção da solução constitucionalmente adequada para o problema a ser resolvido (BARROSO; BARCELLOS, 2003, p. 332).

Tal principiologia jurídica também se apresenta no âmbito do Direito Ambiental, no sentido de se orientar pela garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, diretriz prevista no art. 225 da CR/88:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Pela leitura desse artigo, percebe-se o princípio do dever de proteção do meio ambiente, imposto constitucionalmente ao Poder Público e à coletividade. Dessa forma, além das responsabilidades administrativas, cíveis e criminais previstas pela legislação infraconstitucional ao particular, sujeito a sanções em caso de descumprimento, cabe ao Poder Público implantar e executar ações que visem à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

Ademais, é importante salientar que a CR/88 contempla diversos outros princípios aliados ao dever de preservação ambiental, como o usuário-recebedor, o poluidor-pagador, a informação e a educação ambiental, prevenção, precaução e o desenvolvimento sustentável. Sobre este último, é necessário esclarecer que possui relevância para a presente pesquisa, uma vez que, previsto constitucionalmente, objetiva nortear as ações públicas para o alcance da proteção ambiental, da diminuição das desigualdades sociais e do desenvolvimento econômico. Isso quer dizer que o desenvolvimento sustentável possui diversas dimensões que “devem ser desenvolvidas de modo conjunto, onde nenhuma pode ser deixada de lado ou esquecida com o passar do tempo[...]” (GOMES; FERREIRA, 2017, p. 93).

Tal proposta foi abordada em 1987 no Relatório Brundtland, documento elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Sobre o assunto, comenta Almeida e Araújo:

Desenvolvimento sustentável é definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a potencialidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades, podendo ainda ser empregado com o significado de melhoria da qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas (ALMEIDA; ARAÚJO, 2013, p. 18).

Nesse contexto é que o art. 225 da CR/88, supratranscrito, estabelece o dever de proteção do meio ambiente com a finalidade de preservá-lo para as gerações presentes e futuras, propondo assim a concretização do desenvolvimento sustentável no território nacional. Por conseguinte, deve-se entender que:

Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, são necessárias mudanças fundamentais na forma de pensar e na maneira de viver, de produzir e de consumir. O desenvolvimento sustentável, além da questão ambiental, tecnológica e econômica, tem uma dimensão cultural e política que vai exigir a participação democrática de todos na tomada de decisões (HELÚ; MATTAR, 2009, p. 71).

Essa tomada de decisões implica em ações públicas que podem ser realizadas por meio de educação ambiental, fiscalização mais rígida, responsabilidade social solidária e reparação ambiental. Podem também ser específicas, observando-se as peculiaridades da questão ambiental, como é o caso da mineração.

Ademais, se faz necessário esclarecer que “para promover o desenvolvimento sustentável, importa colocar muita ênfase na participação social em todas as instâncias, tanto de decisão como de gestão, fazendo com que todo o processo de desenvolvimento se dê de baixo para cima” (IRIARTE, 1995, p. 73).

Ainda, importa mencionar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, que contempla, entre outras coisas, ações para a proteção do planeta e do desenvolvimento das sociedades. Em regra, tem o “objetivo de contrabalançar a existência digna do ser humano sem colocar em risco a qualidade do meio ambiente” (GOMES; FERREIRA, 2018, p. 157). Merece atenção, quanto à temática da presente pesquisa, o fato que o crescimento econômico sustentável compõe o rol dos ODS:

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos: [...] 8.2 Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015, s.p.).

Sobre o assunto, Gomes e Ferreira (2018) destacam a importância desse objetivo, uma vez que “é a partir de uma economia saudável e responsável, que será possível a geração de igualdades sociais, com o pleno desenvolvimento sustentável nos padrões da sustentabilidade” (GOMES; FERREIRA, 2018, p. 163).

Sendo assim, destaca-se a referência à necessidade de diversificação das atividades econômicas como instrumento de alcance de maior produtividade e desenvolvimento das comunidades.

## **2 A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS**

O Brasil é um país rico em recursos naturais, especialmente os minerais. Minas Gerais, quinto maior Estado brasileiro em extensão territorial, possui predominante atividade mineira, a ponto de vários de seus municípios dependerem economicamente da exploração mineral.

Acerca da exploração dos recursos minerais no Brasil, a CR/88 estabeleceu, em seu art. 20, §1º que:

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 (BRASIL, 1988).

Dessa forma, criou-se a CFEM, garantindo a arrecadação, pelos entes federados, de recursos advindos da atividade de exploração de recursos minerais.

Com o objetivo de regulamentar a CFEM, prevista constitucionalmente, foi promulgada a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que determinou:

Art. 6º A exploração de recursos minerais ensejará o recolhimento da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), nos termos do § 1º art. 20 da Constituição Federal, por ocasião:

- I - da primeira saída por venda de bem mineral;
- II - do ato de arrematação, nos casos de bem mineral adquirido em hasta pública;
- III - do ato da primeira aquisição de bem mineral extraído sob o regime de permissão de lavra garimpeira; e
- IV - do consumo de bem mineral (BRASIL, 1989).

Percebe-se que a referida lei estabelece questões de cunho prático aplicadas à CFEM. Contudo, não explicita a natureza jurídica da compensação, o que leva Thomé (2009) a

afirmar que “há quem defenda a natureza tributária da compensação e, ainda, doutrina outra, calcada nos fundamentos de Direito Financeiro, que sustenta a natureza de receita originária (ou patrimonial) do Estado, mais especificamente de preço público” (THOMÉ, 2009, p. 06).

Nesse sentido, há quem entenda que a CFEM configura uma contraprestação pelo uso de bem público, uma vez que os recursos minerais são classificados no art. 20 da CR/88 como bens da União. Nesse aspecto, Belisário entende que:

Os doutrinadores que defendem a vertente da CFEM como contraprestação pelo uso de bem público, acreditam que a Compensação Financeira deriva do princípio de Direito Ambiental denominado Poluidor Pagador, moderno ramo do Princípio de Direito Ambiental conhecido como Usuário Pagador. Tal princípio tem como base a imposição ao usuário dos recursos ambientais, dentre eles o minerário, o pagamento de contraprestação pela utilização dos mesmos (BELISÁRIO, 2011, p. 110).

Contudo, também de acordo com Belisário (2011, p. 110), não cabe afirmar que se trata de uso de um bem público, mas de sua mera exploração, e por isso não se deve falar que a CFEM configura contraprestação pelo uso de bem público.

Lado outro, há quem entende se tratar a CFEM de verba indenizatória, ressaltando a diferença entre indenização e compensação. Enquanto aquela deve ser utilizada quando da ocorrência de ato ilícito, esta pode ser aplicada diante de prática de ato ou atividade lícita, o que é o caso da mineração. Além disso, destaca Belisário (2011) que “outra diferença é que a indenização se mede pela extensão do dano, enquanto a compensação financeira em questão é auferida com base no faturamento líquido resultante da venda do produto mineral” (BELISÁRIO, 2011, p.111). Dessa forma, não parece ter a CFEM o objetivo de indenização. Importa esclarecer ainda, que as indenizações exigidas ao causador do dano ambiental pela legislação brasileira devem ser pagas independentemente de ter sido realizado o pagamento da CFEM, reforçando a inexistência de relação conceitual entre ambos os institutos.

Além disso, há também quem entenda que a CFEM tem natureza jurídica de tributo, por possuir recolhimento compulsório. A crítica acerca do enquadramento da CFEM como tributo é que esse não possui finalidade de compensação por danos efetiva ou potencialmente causados por atividades econômicas, mas objetiva simplesmente arrecadar recursos para os cofres públicos (caráter fiscal) ou moldar comportamentos da população (extrafiscalidade).

Por fim, entende-se que a CFEM consiste em uma receita originária, “também denominada receita patrimonial, que é aquela decorrente da fonte de riqueza do próprio Estado” (BELISÁRIO, 2011, p. 118). Percebe-se a diferença entre essa modalidade e os tributos, vez que estes são entendidos como receita derivada, isto é, que não decorrem do

patrimônio estatal, mas sim do poder de fiscalização e de arrecadação do Estado sobre patrimônio de terceiros, da população.

Assim, defende-se no presente artigo a compreensão de que a CFEM, também conhecida como *royalties* da mineração, é uma receita originária da espécie preço público, já que é devida pelo particular ao Estado em razão da exploração do patrimônio público.

Nesse sentido, “considerando que a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, é um preço público devido por todas as empresas que realizam o aproveitamento de uma jazida mineral, bem da União, garantida a estas a propriedade do produto da lavra” (BRASIL, 2000), entre outras motivações, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), publicou a Instrução Normativa nº 6 de 09 de junho de 2000.

Sobre o DNPM, cumpre esclarecer que ele foi substituído em 2017 pela Agência Nacional de Mineração (ANM), ficando-lhe transferidos seu acervo técnico, documental e patrimonial, de acordo com a Lei 13.575, de 26 de dezembro de 2017, não havendo, até o momento, nenhuma mudança de entendimento em relação à natureza jurídica da CFEM.

Outrossim, não discutindo a questão da natureza jurídica, mas explicando sua finalidade, entende-se que “A CFEM é a compensação criada pela CF/88 com vistas a possibilitar um caixa financeiro específico para sanar as externalidades negativas advindas da exploração mineral” (MARTINS; TOMELIN, 2014, p. 17). Dessa forma, compreende-se que o principal objetivo do constituinte, ao criar a CFEM, como o próprio nome diz, foi identificar uma forma de compensar financeiramente os entes pela exploração dos recursos minerais, causador de danos socioambientais.

Tal contrapartida deve promover uma efetiva compensação pelos danos ambientais e sociais causados pela mineração, não apenas às presentes gerações, como às futuras, já que os impactos negativos provocados perduram ao longo dos anos, mesmo após a finalização da atividade na região. Dessa forma, o Plano Nacional de Mineração 2030 prevê:

A política de royalties para a mineração no Brasil deve ter como meta contribuir para a conversão de uma riqueza não renovável, dada a exaustão de uma jazida mineral, em valor constante e sustentável para a sociedade. Assim, o papel dos royalties é o de promover a justa redistribuição dos benefícios econômicos que a mineração gera, com base em uma partilha dos ganhos entre o empreendedor e a sociedade. A proposta de política debatida no MME nos últimos anos, aponta para a necessidade de: i) aprimorar o recolhimento, o controle e a socialização da CFEM; ii) dar transparência à aplicação dos royalties pela União, Estados e Municípios; iii) promover a aplicação do recurso em projetos que conduzam ao desenvolvimento sustentável e; iv) melhorar a distribuição da riqueza gerada a partir da produção mineral e estimular o desenvolvimento de regiões produtoras (BRASIL, 2011, p. 65)

Ainda sobre a distribuição dos valores arrecadados por meio da CFEM, faz-se necessário citar a Lei 8.001, de 13 de março de 1990, recentemente atualizado por força da Lei 13.540, de 18 de dezembro de 2017, que redefiniu os percentuais da distribuição para cada ente da federação, em seu art. 2º. A referida lei também inovou no sentido de incluir o §6º no art. 2º da Lei 8.001 de 1990, determinando que parte dos recursos arrecadados com a CFEM pelos estados e municípios seja destinada “à diversificação econômica, ao desenvolvimento sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico” (BRASIL, 2017):

Art. 2º [...]

§ 6º Das parcelas de 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 (BRASIL, 2017).

Fato que chama a atenção no dispositivo legal é a utilização da expressão “preferencialmente”. Assim, pelo sentido literal, não se trata de uma receita que deve ser destinada exclusivamente para as ações de empreendedorismo diversificado, para o desenvolvimento sustentável e para os investimentos em ciência e tecnologia.

Entretanto, é relevante o afastamento do formalismo conceitual da expressão para que se busque um novo significado condizente com os princípios constitucionais de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável. Sendo assim, preleciona Azevedo (1999):

Diante da situação atual, degradante da condição humana, não pode a Ciência Jurídica repousar no formalismo conceitual, fechando os olhos à realidade. Quanto mais nesta apoiar-se, comprometendo-se com a realização da solidariedade humana, tanto mais autêntico será. Necessita a Ciência do Direito ultrapassar o “puramente” jurídico, auscultando o pulsar da vida, que está a reclamar nova configuração político-jurídica, inspirada pela ética da solidariedade, em que o homem reencontre o humano, em si e no semelhante, não obstante o clamor, orquestrado pela “grande” mídia, em favor de um neoliberalismo economicista, divorciado da moral, centrado no lucro e benefício de poucos, em detrimento da maioria, falazmente identificado com a modernidade (AZEVEDO, 1999, p. 57-58).

Nesse sentido, e em consonância com os ditames da CR/88, a Constituição do Estado de Minas Gerais prevê em seu art. 253 que: "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" (MINAS GERAIS, 1989).

Nesse toar, já é possível perceber a preocupação do constituinte estadual em relação à necessidade de diversificação da economia nos municípios onde predomina a atividade mineira, uma vez que, apesar de haver a transferência de recursos para as prefeituras por meio da CFEM, também ocorre o advento de externalidades negativas que necessitam de reparações ou compensações.

Eis o ponto principal da presente pesquisa, qual seja, como interpretar o dispositivo legal que prevê que ao menos 20% dos recursos da CFEM arrecadados pelos estados e municípios sejam destinados preferencialmente, entre outras ações, à diversificação econômica? Deve-se adotar a interpretação literal da expressão ou pode-se realizar interpretação conforme a CR/88, haja vista a primazia dos princípios constitucionais? De que forma o neoconstitucionalismo pode ser utilizado para fundamentar a vinculação de parte da CFEM ao empreendedorismo local diversificado?

### **3 O NEOCONSTITUCIONALISMO COMO FUNDAMENTO PARA A VINCULAÇÃO DOS RECURSOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS NO FOMENTO AO EMPREENDEDORISMO LOCAL DIVERSIFICADO**

É certo que a mineração traz benefícios sociais e econômicos para as comunidades onde se instalam, na medida em que proporciona a criação de novos empregos, geração de renda, novas tecnologias e infraestruturas, bem como o estímulo à instalação de novas indústrias relacionadas na cadeia de valor.

Por outro lado, a atividade mineira traz consigo impactos ambientais e sociais às comunidades onde se instalam, sendo uma atividade nefasta. Assim, uma forma de minimizar as consequências de tais externalidades negativas se traduz no investimento em empreendedorismo local e impulso a outras atividades econômicas, com vista a minimizar a dependência das comunidades da atividade mineira, lhes proporcionando prosperidade, evitando que venham a se tornar “cidades-órfãs”, isto é, falecidas do ponto de vista socioeconômico durante e após a exploração dos recursos minerais.

De outro modo, é comum a ocorrência da utilização desses recursos no “caixa único” das prefeituras, sendo a verba utilizada para pagamento de despesas públicas, inclusive, as decorrentes da folha de pagamento dos servidores. Dessa forma, não se cumprem as funções para as quais a CFEM fora criada, quais sejam, a diversificação de atividades econômicas e a redistribuição das riquezas advindas da mineração.

Além disso, a utilização dos recursos advindos da CFEM para pagamento de despesas correntes dos municípios vai à contramão dos objetivos constitucionais de desenvolvimento sustentável. Assim, adverte Thomé:

[...] os Estados e, principalmente os Municípios, devem aplicar os recursos advindos da CFEM na recuperação do meio ambiente, no desenvolvimento da infra-estrutura da cidade e na atração de novos investimentos e atividades, tendo em vista a diversificação de sua economia, com o intuito de minimizar a dependência local em relação à atividade mineral que, por se tratar de exploração de recursos não-renováveis, certamente esgotar-se-á um dia (THOMÉ, 2009, p. 08-09).

Outrossim, quando o Poder Público, especialmente o Poder Executivo, aplica os recursos financeiros de forma consonante tanto com a CR/88 quanto com a Constituição do Estado de Minas Gerais, possibilita a ocorrência de uma gestão solidária voltada para a resolução dos problemas da comunidade, dentre eles, a questão da dependência do município de uma atividade efêmera e provocadora de significativos impactos socioambientais. Nesse sentido, afirma Carli:

Entende-se que não será suficiente apenas uma excelente legislação ambiental, se não for constituída uma cidadania ambientalista, que possa garantir a conservação e a preservação do meio ambiente, levando-se em conta os princípios da equidade e de responsabilidade social, sem os quais não haverá na natureza e no planeta o equilíbrio ecológico (CARLI, 2012, p. 155).

Dessa forma, para que se alcance a cidadania ambientalista, proposta pela autora supramencionada, o Poder Público deve se manter atento às necessidades básicas da população, inclusive as relacionadas à qualidade de vida, promoção de empregos e renda, convívio social e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo então a chamada economia em escala humana. Sobre o assunto, afirma Iriarte que:

Uma economia em escala humana deve orientar fundamentalmente para a satisfação das necessidades básicas da população. Isto nos obriga a interpretar a realidade econômico-financeira e a enxergar nosso mundo, as pessoas e os processos de desenvolvimento de maneira totalmente diferente da convencional (IRIARTE, 1995, p. 69).

Essa economia em escala humana pode ser alcançada por meio da responsabilidade social solidária, que “significa, do ponto de vista ético, ir além dos próprios interesses, pensar na coletividade, agir de forma participativa, em parceria, em uma concepção universalista, que pode se tornar a alavanca da salvação do Planeta” (LANFREDI, 2007, p. 279).

Posto isso, entende-se que a expressão “preferencialmente” incorporada pela Lei 13.540 de 2017 no § 6º do art. 2º da Lei 8.001 de 1990 não deve ser interpretada em sentido literal, devendo ser aplicada como sinônimo de “exclusivamente”, exigindo-se, assim, a reserva de 20% dos recursos advindos da CFEM aos estados e municípios para o investimento em ações voltadas “à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico” (BRASIL, 2017) da região.

Assim, uma forma de promover a efetivação desse instrumento seria a aplicação dos recursos advindos da CFEM em programas de incentivo ao empreendedorismo local diversificado, especialmente porque “possui uma forte importância para o desenvolvimento da sociedade” (ARAÚJO, 2006, p. 69).

Sendo assim, é importante destacar algumas formas que o Poder Público tem disponível para aplicar os recursos da CFEM, com a finalidade de promoção do empreendedorismo nas comunidades onde se instala a atividade mineira.

Primeiramente, os governantes locais podem promover programas de conscientização à população sobre o caráter efêmero da atividade mineira e os impactos socioambientais que provoca, bem como a necessidade de ampliação de negócios diversificados para o alcance da equidade de renda e promoção do desenvolvimento social. Nesse sentido, “a conscientização pode tornar as pessoas capazes de compreender o mundo em todos os seus aspectos, possibilitando a criação de uma nova mentalidade” (CARLI, 2012, p. 141).

Além disso, o Poder Público pode ofertar capacitações e treinamentos com a temática do empreendedorismo para que os munícipes adquiram melhores condições de investimento em negócios próprios e em atividades diversas, podendo assim gerar empregos e renda, o que gera benefícios individuais e coletivos.

Tanto a conscientização quanto a educação são considerados significativos instrumentos de mudanças sociais. “Impõe-se tanto para a educação ambiental quanto para a conscientização um caráter ininterrupto pelo qual se possa promover a cidadania ambiental, a fim de obter a formação de um elo para alcançar o desenvolvimento sustentável” (CARLI, 2012, p. 153).

Ainda, podem ser implementados programas de apoio ao empreendedorismo às micro e pequenas empresas, geradoras das maiores riquezas no Brasil. O incentivo a abertura de novos negócios movimenta as finanças do município, promove o fluxo de dinheiro, e a arrecadação de tributos aos cofres públicos. Além disso, quando se trata de municípios de pequeno porte, estes se desenvolvem exponencialmente, já que os populares não mais

demonstram a necessidade de se deslocarem aos grandes centros comerciais em busca de produtos e serviços antes inacessíveis.

Nesse ínterim, o neoconstitucionalismo possui papel relevante no sentido de fazer com que a regra escrita, isoladamente, não seja mais suficiente para regular a atuação do Poder Público, que precisa se atentar às reais necessidades da sociedade e pautar seus programas e ações para o alcance do desenvolvimento sustentável.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa possui como temática a aplicação dos recursos fiscais da CFEM, especialmente no fomento ao empreendedorismo local diversificado.

Dessa forma, questionou-se como interpretar o dispositivo legal que prevê que ao menos 20% dos recursos da CFEM arrecadados pelos estados e municípios sejam destinados, preferencialmente, entre outras ações, à diversificação econômica. Deve-se adotar a interpretação literal da expressão ou pode-se realizar uma interpretação conforme a Constituição, haja vista a primazia dos princípios constitucionais? De que forma o neoconstitucionalismo pode ser utilizado para fundamentar a vinculação de parte da CFEM ao empreendedorismo local diversificado?

Para resolver tais problemas, buscou-se discutir, no primeiro capítulo, a importância da aplicação dos princípios constitucionais, principalmente no que tange as questões sociais e ambientais. Um princípio que se destaca é o princípio do dever de proteção do meio ambiente, imposto pela CR/88, que determina a obrigatoriedade do Estado em promover a preservação do meio ambiente e, conseqüentemente, o desenvolvimento sustentável. O crescimento econômico sustentável faz parte do desenvolvimento sustentável e pode se dar através de diversificação das atividades econômicas.

No segundo capítulo, buscou-se entender a natureza jurídica da CFEM que, prevista constitucionalmente, garante a arrecadação de recursos pelo particular ao poder público em decorrência da exploração de recursos minerais. Concluiu-se que esses recursos têm natureza de receita originária da espécie preço público e tem por finalidade primordial compensar os impactos negativos que a exploração de recursos traz ao meio ambiente. Por isso, fica evidente a obrigatoriedade do Estado em sanar eventuais danos ambientais decorrente da atividade.

Além disso, também se discutiu, no mesmo capítulo, a alteração que a Lei 13.540, de 18 de dezembro de 2017, fez no art. 2º, §6º, da Lei 8.001 de 1990, utilizando-se da palavra “preferencialmente” para determinar a distribuição dos recursos para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico. De um lado, discutiu-se o sentido literal da palavra, que não obriga a destinação dos recursos exclusivamente para esses fins. Porém, conclui-se ser necessário afastar o formalismo conceitual, sendo necessário buscar um significado para o termo de acordo com o princípio constitucional de proteção ambiental e de desenvolvimento sustentável.

Por último, foi abordado no terceiro capítulo a necessidade do investimento de recursos da CFEM em empreendedorismo local, que impulsiona outras atividades econômicas, para que assim minimize a dependência das comunidades à atividade mineira, atividade esta que pode trazer impactos socioambientais. Assim, a CFEM estaria realmente buscando sanar os impactos negativos da atividade mineira, contribuindo para o crescimento econômico sustentável e conseqüentemente para o desenvolvimento sustentável da sociedade.

Dessa forma, analisou-se a necessidade de interpretação da legislação infraconstitucional conforme a Constituição, segundo ditames do neoconstitucionalismo, no sentido de se exigir dos governantes municipais e estaduais a utilização de parte dos recursos advindos da CFEM no investimento de outras atividades econômicas locais.

Concluiu-se que deve ser afastada a interpretação literal da expressão “preferencialmente” e “dentre outras atividades”, incorporadas pela Lei 13.540/2017 no §6º do art. 2º da Lei 8.001/1990, devendo ser entendida como sinônimo de “exclusivamente para o empreendedorismo local diversificado”, exigindo-se a reserva e vinculação de 20% dos recursos advindos da CFEM aos estados e municípios.

Dessarte, investindo no empreendedorismo local diversificado, o Poder Público garante a concretização dos princípios constitucionais do dever de proteção do Estado ao meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, reafirmando a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, primado na CR/88.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Alessandra Bagno F. R. de; ARAÚJO, Marinella Machado. O direito ao desenvolvimento sustentável e a dimensão simbólica de sua aplicação. In: REZENDE, Élcio

Nacur; CARVALHO, Valdênia Geralda de (Orgs.). **Direito ambiental e desenvolvimento sustentável**: edição comemorativa dos dez anos da Escola Superior Dom Helder Câmara. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2013. p. 11-51.

ARAÚJO, Margarete Panerai. **Construindo o social através da ação e da responsabilidade**. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2006.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, justiça social e neoliberalismo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>. Acesso em: 03 jan. 2020.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: RENOVAR, 2003. p. 327-378.

BELISÁRIO; Anna Carolina Valladares. A natureza jurídica da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais – CFEM. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (Coord.). **A Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 101-124.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: 1988.[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 24 nov. 2019.

BRASIL. Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). **Diário Oficial**, Brasília, 28 jan. 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm). Acesso em: 24 nov. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n° 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 13 mar. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001.htm). Acesso em: 24 nov. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.993, de 24 de julho de 2000. Destina recursos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais para o setor de ciência e tecnologia. **Diário Oficial**, Brasília, 24 jul. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9993.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9993.htm). Acesso em: 24 nov. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.540, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis n° 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). **Diário Oficial**, Brasília, 18 dez. 2017. 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: 24 nov. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.575, de 23 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis n.º 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n.º 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). **Diário Oficial**, Brasília, 23 dez. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm). Acesso em: 24 nov. 2019.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Departamento Nacional de Produção Mineral. Instrução Normativa n. 06, de 09 de junho de 2000. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.º 112- E, p. 25-26, jun. 2000. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/06/2000&jornal=1&pagina=25&totalArquivos=132>. Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Plano Nacional de Mineração 2030**. Brasília: MME, 2011. Disponível em: [http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book\\_PNM\\_2030\\_2.pdf/f7cc76c1-2d3b-4490-9d45-d725801c3522](http://www.mme.gov.br/documents/1138775/1732821/Book_PNM_2030_2.pdf/f7cc76c1-2d3b-4490-9d45-d725801c3522). Acesso em: 24 nov. 2019.

CARLI, Vilma Maria Inocência. **A obrigação legal de preservar o meio ambiente**. 2. ed. Campinas: Servanda, 2012.

COSTA, Beatriz Sousa; REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. **Fundamentos filosóficos e constitucionais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ENRIQUEZ, Maria Amélia. **Mineração: maldição ou dádiva?: os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. São Paulo: Signus, 2008.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 06 jan. 2020.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 06 jan. 2020.

HELÚ, Wilson Venturelli; MATTAR, Eudes de Oliveira. **Aspectos da política ambiental integrada: novas decisões e desafios políticos em 2010, um novo modelo de desenvolvimento**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2009.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

IRIARTE, Gregório. **Neoliberalismo sim ou não?** Tradução de João Paixão Netto. São Paulo: Paulinas, 1995.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental:** busca de efetividade de seus instrumentos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARTINS, José Antônio de Andrade; TOMELIN, Georghio Alessandro. **Regime jurídico da compensação financeira sobre exploração mineral (CFEM).** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: ONU BRASIL, 2015. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 27 nov. 2019.

POZZOLO, Susanna. Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación. **Cuadernos de Filosofía del Derecho**, Buenos Aires, v. II, n. 21, p. 339-353, 1998. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmch4229>. Acesso em: 27 nov. 2019.

THOMÉ, Romeu. A função socioambiental da CFEM – compensação financeira por exploração de recursos minerais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 14, n. 55, p. 175-188, jul/set. 2009. Disponível em: <http://domtotal.com/direito/uploads/pdf/59aa59814e06cb5bac839bd7d06aea9f.pdf>. Acesso em 24 nov. 2019.