

I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

**DIREITOS HUMANOS, SUSTENTABILIDADE E
ACESSIBILIDADE II**

D598

Direitos Humanos, sustentabilidade e acessibilidade II [Recurso eletrônico on-line]
organização I Encontro Nacional de Direito do Futuro: Escola Superior Dom Helder Câmara –
Belo Horizonte;

Coordenadores: João Batista Moreira Pinto, Mariza Rios e Ana Carolina Santos Leal da
Rocha – Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-941-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os desafios do humanismo na era digital.

1. Direito do Futuro. 2. Humanismo. 3. Era digital. I. I Encontro Nacional de Direito do
Futuro (1:2024 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



I ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO

DIREITOS HUMANOS, SUSTENTABILIDADE E ACESSIBILIDADE II

Apresentação

O Encontro Nacional de Direito do Futuro, realizado nos dias 20 e 21 de junho de 2024 em formato híbrido, constitui-se, já em sua primeira edição, como um dos maiores eventos científicos de Direito do Brasil. O evento gerou números impressionantes: 374 pesquisas aprovadas, que foram produzidas por 502 pesquisadores. Além do Distrito Federal, 19 estados da federação brasileira estiveram representados, quais sejam, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

A condução dos 29 grupos de trabalho do evento, que geraram uma coletânea de igual número de livros que ora são apresentados à comunidade científica nacional, contou com a valiosa colaboração de 69 professoras e professores universitários de todo o país. Esses livros são compostos pelos trabalhos que passaram pelo rigoroso processo double blind peer review (avaliação cega por pares) dentro da plataforma CONPEDI. A coletânea contém o que há de mais recente e relevante em termos de discussão acadêmica sobre as perspectivas dos principais ramos do Direito.

Tamanho sucesso não seria possível sem o apoio institucional de entidades como o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), o Mestrado Profissional em Direito e Inovação da Universidade Católica de Pernambuco (PPGDI/UNICAP), o Programa RECAJ-UFGM – Ensino, Pesquisa e Extensão em Acesso à Justiça e Solução de Conflitos da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, a Comissão de Direito e Inteligência Artificial da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Minas Gerais, o Grupo de Pesquisa em Direito, Políticas Públicas e Tecnologia Digital da Faculdade de Direito de Franca e as entidades estudantis da UFGM: o Centro Acadêmico Afonso Pena (CAAP) e o Centro Acadêmico de Ciências do Estado (CACE).

Os painéis temáticos do congresso contaram com a presença de renomados especialistas do Direito nacional. A abertura foi realizada pelo professor Edgar Gastón Jacobs Flores Filho e pela professora Lorena Muniz de Castro e Lage, que discorreram sobre o tema “Educação jurídica do futuro”. O professor Caio Lara conduziu o debate. No segundo e derradeiro dia, no painel “O Judiciário e a Advocacia do futuro”, participaram o juiz Rodrigo Martins Faria,

os servidores do TJMG Priscila Sousa e Guilherme Chiodi, além da advogada e professora Camila Soares. O debate contou com a mediação da professora Helen Cristina de Almeida Silva. Houve, ainda, no encerramento, a emocionante apresentação da pesquisa intitulada “Construindo um ambiente de saúde acessível: abordagens para respeitar os direitos dos pacientes surdos no futuro”, que foi realizada pelo graduando Gabriel Otávio Rocha Benfica em Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS). Ele foi auxiliado por seus intérpretes Beatriz Diniz e Daniel Nonato.

A coletânea produzida a partir do evento e que agora é tornada pública tem um inegável valor científico. Seu objetivo é contribuir para a ciência jurídica e promover o aprofundamento da relação entre graduação e pós-graduação, seguindo as diretrizes oficiais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Além disso, busca-se formar novos pesquisadores nas mais diversas áreas do Direito, considerando a participação expressiva de estudantes de graduação nas atividades.

A Escola Superior Dom Helder Câmara, promotora desse evento que entra definitivamente no calendário científico nacional, é ligada à Rede Internacional de Educação dos Jesuítas, da Companhia de Jesus – Ordem Religiosa da Igreja Católica, fundada por Santo Inácio de Loyola em 1540. Atualmente, tal rede tem aproximadamente três milhões de estudantes, com 2.700 escolas, 850 colégios e 209 universidades presentes em todos os continentes. Mantida pela Fundação Movimento Direito e Cidadania e criada em 1998, a Dom Helder dá continuidade a uma prática ético-social, por meio de atividades de promoção humana, da defesa dos direitos fundamentais, da construção feliz e esperançosa de uma cultura da paz e da justiça.

A Dom Helder mantém um consolidado Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Sustentabilidade, que é referência no país, com entradas nos níveis de mestrado, doutorado e pós-doutorado. Mantém revistas científicas, como a Veredas do Direito (Qualis A1), focada em Direito Ambiental, e a Dom Helder Revista de Direito, que recentemente recebeu o conceito Qualis A3.

Expressamos nossos agradecimentos a todos os pesquisadores por sua inestimável contribuição e desejamos a todos uma leitura excelente e proveitosa!

Belo Horizonte-MG, 29 de julho de 2024.

Prof. Dr. Paulo Umberto Stumpf – Reitor da ESDHC

Prof. Dr. Franclim Jorge Sobral de Brito – Vice-Reitor e Pró-Reitor de Graduação da ESDHC

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – Pró-Reitor de Pesquisa da ESDHC

GESTÃO DOS RECURSOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL (CFEM): SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E SOCIAL

MANAGEMENT OF FINANCIAL COMPENSATION RESOURCES FROM MINERAL EXPLORATION (CFEM): ENVIRONMENTAL AND SOCIAL SUSTAINABILITY

Arthur Faria Silva ¹
Flavio Lucio Santos ²
Deilton Ribeiro Brasil ³

Resumo

Este estudo analisa a gestão da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), estabelecida pela Constituição Federal de 1988, visando compensar entes federativos pela exploração mineral. O tema problema é no sentido de que modo a má gestão da CFEM compromete a sustentabilidade ambiental e social, criando dependência econômica da mineração. Utilizando o método hipotético-dedutivo, a pesquisa analisa legislação e prática, propondo diretrizes para alocação eficiente dos recursos. Como resultados alcançados se verificou a necessidade dos planos de gastos anuais e contínuos de utilizarem a CFEM em um instrumento de desenvolvimento sustentável e equilibrado entre interesses econômicos, ambientais e sociais.

Palavras-chave: Compensação financeira pela exploração mineral (cfem), Atividade de mineração, Sustentabilidade ambiental e social, Direito ambiental

Abstract/Resumen/Résumé

This study analyzes the management of Financial Compensation for Mineral Exploration (CFEM), established by the Federal Constitution of 1988, aiming to compensate federal entities for mineral exploration. The problem addressed is how poor management of CFEM compromises environmental and social sustainability, creating economic dependency on mining. Using the hypothetical-deductive method, the research analyzes legislation and

¹ Mestrando do PPGD-Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna em Itaúna (UIT). Graduado em Direito pela PUCMinas, em Arcos/MG.

² Mestrando do PPGD-Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna em Itaúna (UIT). Pós graduado em Gestão de Pessoas e Recursos Humanos pela FACED em Divinópolis/MG. Graduado em Direito-UNITRI-MG.

³ Pós-Doutorado em Direito-UNIME, Itália. Doutor em Direito UGF/RJ. Professor da Graduação e do PPGD-Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-UIT e das Faculdades Santo Agostinho de Sete Lagoas-FASASETE/AFYA. Orientador

practice, proposing guidelines for efficient resource allocation. The results highlight the need for annual and continuous spending plans to use CFEM as an instrument for sustainable development, balancing economic, environmental, and social interests.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Financial compensation for mineral exploration (cfem), Mining activity, Environmental and social sustainability, Environmental law

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por escopo a análise da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), que instituída pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada por leis infraconstitucionais, visa compensar a União, Estados, Distrito Federal e Municípios pela exploração mineral em seus territórios. Nesse sentido, verifica-se que a gestão inadequada da mencionada compensação representa substancial perigo à sustentabilidade ambiental e social, uma vez que, além de negligenciar a promoção dos imprescindíveis reparos ao meio ambiente, pode gerar perigosa dependência da mineração como fonte de renda.

Assim, surge a necessidade de se adotar medidas aptas a converter a CFEM em um instrumento de desenvolvimento sustentável, pautado pela administração transparente, eficaz e sujeita a fiscalização. Dessa forma, procedeu-se à análise da legislação pertinente ao tema, conjuntamente à observância da situação fática, com o propósito de compreender a forma de utilização dos recursos e comparando-a com o ideal da CFEM. A importância da pesquisa se acentua em razão da urgente necessidade de debates e estudos concernentes ao Direito Ambiental e à sustentabilidade ambiental e social.

O tema problema é no sentido de se verificar é no sentido de que modo a má gestão da CFEM compromete a sustentabilidade ambiental e social, criando dependência econômica da mineração, resultando em degradação ambiental. O método utilizado foi hipotético-dedutivo e como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica e documental, análises temáticas, teóricas, interpretativas e comparativas. Os procedimentos técnicos utilizados na pesquisa para coleta de dados foram essencialmente a pesquisa bibliográfica.

O levantamento bibliográfico forneceu as bases teóricas e doutrinárias a partir de livros e textos de autores de referência, tanto nacionais como estrangeiros. Enquanto o enquadramento bibliográfico utiliza-se da fundamentação dos autores sobre um assunto, o documental articula materiais que não receberam ainda um devido tratamento analítico.

A fonte primeira da pesquisa é a bibliográfica que instruiu a análise da legislação constitucional e a infraconstitucional, bem como a doutrina que informa os conceitos de ordem dogmática.

ANÁLISE DA NATUREZA E DA LEGISLAÇÃO SOBRE A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL (CFEM)

A Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), constitui um mecanismo previsto pela Constituição Federal de 1988 para garantir que União, Estados, Distrito Federal e Municípios sejam compensados pela exploração de recursos minerais localizados em seus territórios. Nesse sentido, compreende-se que a referida contribuição tem sua função ligada a uma contrapartida no que diz respeito a exploração de recursos não renováveis, a compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM) foi criada pelo governo brasileiro com o intuito de mitigar a degradação ambiental e o impacto socioeconômico causado pelas atividades de uma mina e pelo seu encerramento (Macedo *et al* 2023, p. 5).

Observa-se que a CFEM possui como fato gerador a mineração, tendo então caráter transitório, haja vista que essa é uma característica intrínseca da exploração mineral, vez que, importando um conceito da economia, os recursos são escassos. Deve-se destacar a temporalidade dessa compensação, considerando que os recursos minerais não são renováveis e, portanto, se esgotarão no futuro, resultando no encerramento das atividades mineiras nos municípios que delas dependem (Macedo *et al*, 2023, p. 5)

Nestes termos, os recursos arrecadados possuem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável das regiões afetadas pela mineração, tanto no que tange ao desenvolvimento ambiental, quanto no social. Assim, a CFEM desempenha um papel crucial na gestão sustentável dos recursos minerais, buscando conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e o bem-estar social das comunidades impactadas pela mineração.

Martins; Tomelin (2014, p. 17) ensinam que a CFEM é a compensação criada pela Constituição Federal de 1988 com vistas a possibilitar um caixa financeiro específico para sanar as externalidades negativas advindas da exploração mineral. Ensinando esse que, culminado ao entendimento do caráter transitório da mineração, aponta para a necessidade de eficiência na administração dos referidos recursos, tendo em vista o iminente fim da mineração, que caso malplanejado, pode causar diversas crises, desde ambientais a econômicas, apontando para a necessidade de um desenvolvimento que seja sustentável também financeiramente, nos termos em que a CFEM, segundo Thomé (2009, p. 11) deve ser

interpretada como importante instrumento constitucional de implementação do princípio do desenvolvimento sustentável.

Por conseguinte, ao analisar a legislação referente ao tema, compreende-se que a CFEM foi instituída pela Constituição Federal de 1998, no que diz respeito ao artigo 20 do referido texto constitucional, que dispõe:

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a 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, denota-se que a previsão constitucional possui sua eficácia limitada, sendo regulamentada por legislações infraconstitucionais. Assim, observa-se que a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, dentre outras disposições, veda expressamente a utilização das verbas provenientes da CFEM no pagamento da dívida e no gasto com pessoal, ao dispor em seu artigo 8º que:

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 (Brasil, 1989)

Por seu turno, a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990 define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 tratou a respeito das hipóteses de incidência da referida contribuição ao passo que também estabeleceu as alíquotas e dispõe sobre a distribuição da verba entre os entes federados.

ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DA CFEM E INSUSTENTABILIDADE A LONGO PRAZO

A análise da utilização dos recursos da CFEM nos municípios mineradores destaca-se que na maior parte dos municípios há uma transparência a respeito dos recursos tratados, principalmente no que tange à prestação de contas. Desse modo, verifica-se que a maior parte dos municípios não há transparência no que se refere ao valor arrecadado, igualmente quanto no planejamento referente a diminuição dos impactos da mineração na região afetada.

Nesse contexto da fiscalização a respeito da compensação pela exploração mineral, importante mencionar a revogada Lei nº 8.876, de 02 de maio de 1994, que instituiu o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, e em seu artigo 3º, inciso IX, trouxe ao departamento a competência para baixar normas e exercer a fiscalização sobre a arrecadação da CFEM (Brasil, 1994). Por conseguinte, temos que a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017, criou a Agência Nacional de Mineração, e extinguiu o então DNMP, e dispondo em seu artigo 2º, a competência da referida Agência para, entre outras, regular, fiscalizar, arrecadar, constituir e cobrar os créditos decorrentes: a) da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 (Brasil, 2017).

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 é clara ao vedar a utilização dos recursos advindos da compensação financeira pela exploração mineral em gastos com pessoal, nesses termos, a Lei nº 7990, de 28 de dezembro de 1989, em consonância com a Constituição Federal, reafirma a referida vedação em seu artigo 8, demonstrando preocupação constitucional e legal a respeito do modo de utilização das verbas referentes à citada contribuição (Brasil, 1989). Tal atenção fundamenta-se principalmente na insustentabilidade de tais gastos a longo prazo, tendo em vista o já citado caráter transitório da mineração. Tem-se que o descumprimento do texto constitucional é capaz de gerar um colapso tanto ambiental quanto social no município dependente, haja vista a ingerência na alocação desses recursos no que se refere a recuperação do ambiente bem como no investimento em atividades produtivas variadas, no sentido de minimizar a dependência da mineração. No mesmo sentido Lucas Ribeiro preleciona que :

Os entes federativos devem, por conseguinte, aplicar os recursos da CFEM de forma direcionada à diversificação e ao desenvolvimento de sua economia, bem como à proteção ambiental, conciliando-se essas determinações com a vedação de aplicação no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal (Ribeiro, 2019)

Nessa ótica, observa-se que grande parte dos municípios, conforme abordado no estudo, não possuem programas específicos para a utilização da CFEM em projetos ambientais e produtivos, gerando aquilo que a literatura especializada denomina de “Armadilha do caixa único”, nos termos em que Marília Amélia Enríquez enfatiza:

A maioria dos municípios usa a CFEM como um recurso orçamentário qualquer, procedimento que foi denominado de “armadilha do caixa único”. Com os valores assim “diluídos”, o gestor não percebe as potencialidades transformadoras da CFEM. Essas potencialidades têm se realizado em alguns municípios que a usam como instrumento para diversificar a atividade produtiva, promover a inclusão social

e elevar o nível de capacitação científica e tecnológica de seus recursos humanos e empresas, embora ainda haja uma grande distância entre isso e uma efetiva promoção de um desenvolvimento local sustentável (Enríquez, 2007).

Nesse contexto, os perigos da má utilização dos recursos da CFEM são evidentes, devido à iminente aplicação desses recursos em atividades diversas das previstas legal e constitucionalmente. Isso resulta na ausência de políticas públicas efetivas voltadas para a sustentabilidade ambiental e social, tanto durante o período de mineração quanto no pós-mineração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação dos desafios da gestão da CFEM exige um esforço contínuo, que deve ser realizado através da implementação de medidas eficazes de planejamento, fiscalização, transparência e investimento em diversificação econômica. Essas medidas visam transformar a CFEM em um verdadeiro instrumento de desenvolvimento sustentável nas regiões mineradoras brasileiras.

Nesse contexto, a proposta de implementação de dois planos principais de gestão se mostra como uma solução imperativa: o Plano de Investimento Continuado, delineando diretrizes de longo prazo para projetos ambientais e diversas atividades; e o Plano de Investimento Anual, detalhando o planejamento anual alinhado aos objetivos de longo prazo.

Como resultados alcançados se verificou a necessidade dos planos de gastos anuais e contínuos de utilizarem a CFEM em um instrumento de desenvolvimento sustentável e equilibrado entre interesses econômicos, ambientais e sociais. Portanto, é imperativo que as autoridades e *stakeholders* envolvidos atuem de forma colaborativa na implementação dessas medidas para as regiões mineradoras brasileiras.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Agência Nacional da Mineração. **ANM defende que estados e municípios tornem transparente o uso da CFEM**, de 01 de junho de 2021, Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/anm-defende-que-estados-e-municipios-tornem-transparente-o-uso-da-cfem> Acesso em: 09 maio 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 09 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 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 continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Publicado no **Diário Oficial da União** de 29/12/1989, Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17990.htm. Acesso em: 09 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Publicado no **Diário Oficial da União** de 14/03/1990, Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18001.htm. Acesso em: 09 maio 2024.

BRASIL, Lei nº 13.575 de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). **Diário Oficial da União** de 27/12/2017, Brasília-DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113575.htm. Acesso em 09 maio 2024.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2914/2020 - Plenário**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2914%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 09 maio 2024.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. **Maldição ou dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus, 2008, p.358.

MACEDO, Suélem Viana e ABRANTES, Luiz Antônio e VALADARES, Josiel Lopes e MIRANDA, Marconi Silva. Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM): uma Revisão Sistemática da Produção Acadêmica Brasileira. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro v.25, n. 87, p. 4-15, maio/ago 2023.

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

RIBEIRO, Breno Lucas de Carvalho. **(In)viabilidade jurídica na aplicação dos recursos provenientes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no custeio de despesas correntes**. Minas Gerais, 2019. Universidade Federal de Minas Gerais.

THOMÉ, Romeu. **A função socioambiental da CFEM (Compensação Financeira por Exploração de Recursos Minerais)**. Revista dos Tribunais: Revista de Direito Ambiental, v. 14, n. 55, p. 175-188, jul./set. 2009.