

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CONTROLADORIA DO MUNICÍPIO DE CAITITÉ

PROCESSO Nº 19650e21

PARECER Nº 01995-21

CONSULTA. RECEITAS ORIUNDAS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS. DESPESAS. LEI Nº 7990/89.

Os recursos relativos à Compensação Financeira pela exploração de recursos minerais, nos termos da legislação específica, não constituem receita livre dos municípios, sendo vedada sua aplicação em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, não se aplicando tais restrições quanto ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e à capitalização de fundos de previdência.

Consoante sistemática da matéria, não há vedação para utilização das receitas da CFEM em despesas de capital.

A Controladora interna do **Município de CAITITÉ**, Sra. Naylane Bianca Vilasboas Dantas Xavier, por meio de expediente endereçado ao Presidente deste TCM, aqui protocolado sob o nº 19650e21, a respeito dos 'royalties/fundo especial do petróleo/compensação financeira pela exploração de recursos minerais', questiona o seguinte:

1. Como deve ser realizada a destinação das receitas repassadas ao Município, em seus programas e ações, visando satisfazer as necessidades públicas, a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CEFM), previstas no art. 20, parágrafo 1º da Constituição Federal, regulamentada pelas Leis Federais nº 7.990/89, 8.001/90 e 13.540/17?
2. As Receitas Correntes, previstas na Lei 4.320/64, originadas da exploração de recursos naturais, podem ser destinadas para cobrirem as Despesas de Capital do Município, como por exemplo: obras de asfaltamento, construções de escolas, hospitais, melhoria de infraestrutura, qualidade da preservação ambiental, observado o disposto na Resolução nº 931/2004 deste Tribunal de Contas?

De logo, registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Res. TCM nº 1392/2019 - Regimento Interno, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto apresentado.

Na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Feita tal explanação, passa-se a traçar os esclarecimentos necessários a respeito dos recursos relativos à compensação financeira pela utilização dos recursos minerais.

Com efeito, o aproveitamento econômico da exploração dos recursos naturais no território brasileiro, dentre eles os minerais, no Brasil tem sede constitucional, conforme dicção do art. 20 da CF/88, com redação dada pela EC nº 102/2019:

Art. 20. São bens da União:

(...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

(...)

§ 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.**
(g.n.)

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) foi criada pela Lei nº 7.990/1989. Trata-se de uma contraprestação em favor dos entes federados pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios, nos termos do art. 1º da referida legislação:

Art. 1º **O aproveitamento** de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e **dos recursos minerais**, por quaisquer dos regimes previstos em lei, **ensejará compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios**, a ser calculada, distribuída e aplicada na forma estabelecida nesta Lei.

O regramento da matéria foi alterado pela Lei nº 13.540/2017, que modificou as leis nº 7.990/1989 e nº 8.001/1990, com o objetivo de modernizar a sistemática de apuração e

recolhimento da CFEM, notadamente em face da base de cálculo, atualização das alíquotas e critério de distribuição dos royalties entre os entes federativos.

Atualmente, cabe a Agência Nacional de Mineração (ANM) o gerenciamento da arrecadação e distribuição dos recursos entre os beneficiários, como se verifica no site oficial da agência reguladora:

O que é Contribuição Financeira pela Exploração Mineral – CFEM?

A CFEM, estabelecida pela Constituição de 1988, em seu Art. 20, § 1º, é devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, e aos órgãos da administração da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

Quem administra a CFEM?

Compete à ANM baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM.

(<https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/contribuicao-financeira-pela-exploracao-mineral-2013-cfem/>)

Ao seu turno, o papel fiscalizatório dos Tribunais de Contas estaduais, dentre eles o TCM-BA, mantém-se firme em face dos recursos em espede, como bem pontuado no julgamento da ADI 4606-BA do STF, que tratou do tema:

... a propósito do **controle externo dessas verbas públicas**, o Plenário desta CORTE concluiu que, embora os recursos do subsolo e os potenciais de energia hídrica pertençam à União, a compensação gerada pela sua exploração econômica seria de titularidade dos Estados e Municípios cujos territórios fossem afetados por essa atividade, **pelo que a fiscalização dos recursos recebidos caberia aos Tribunais de Contas dos respectivos Estados**, e não ao Tribunal de Contas da União.

Portanto, há consenso na jurisprudência da CORTE no sentido de que **as rendas obtidas nos termos do art. 20, § 1º, da CF constituem receita patrimonial originária**, cuja titularidade – que não se confunde com a dos recursos naturais objetos de exploração – **pertence a cada um dos entes federados afetados pela atividade econômica**.

Nesta Corte de Contas foi editado a Resolução TCM nº 931/04, que tratou de disciplinar aspectos relativos a prestação de contas dos recursos provenientes de royalties, além de traçar orientações básicas.

No que se refere à aplicação dos recursos das compensações financeiras de exploração de recursos naturais, deve o gestor municipal atentar-se as vedações contidas na lei de regência. É o que se extrai da leitura do art. 8º do referido diploma legal (Lei nº 7990/89):

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.** (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990)

§ 1º **As vedações constantes do caput não se aplicam:** (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013)

I - **ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;** (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)

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.** (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo **poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.** (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.195, de 14.2.2001) (g.n.)

Da leitura atenta da norma de regência, extrai-se que a destinação legal do montante arrecadado através da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais está voltado a proibição de determinados gastos públicos e não necessariamente a uma vinculação específica em determinadas áreas.

A mesma constatação foi registrada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, no processo de Auditoria nº 07/00353267:

AOR 07/00353267
Relatório 1.620/2007

A Lei n.º 7.990/89, de 28/12/89, que instituiu a 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, estabeleceu no seu artigo 8º a forma de aplicação dos referidos recursos. (grifos nossos)

Tem-se, pois, respondendo o primeiro questionamento, que os recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM não podem ser utilizados para pagamento de dívidas e com quadro permanente de pessoal, não se

aplicando tais restrições quanto ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e à capitalização de fundos de previdência.

A orientação da ANM sobre a temática traz importante contribuição, a seguir transcrita:

Como devem ser utilizados os recursos da CFEM?

Os recursos originados da CFEM, não poderão ser aplicados em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

As respectivas receitas deverão ser aplicadas em projetos, que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação.

(<https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/contribuicao-financeira-pela-exploracao-mineral-2013-cfem/>)

Seguindo a mesma esteira, tem-se a orientação da Confederação Nacional dos Municípios, no estudo intitulado “Entenda a CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais)”:

Os recursos da CFEM são creditados para os Estados e Municípios, em suas respectivas Contas de Movimento, específicas. Tais recursos não poderão ser aplicados em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal. As receitas devem ser aplicadas em projetos que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infra-estrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação.

(Estudos Técnicos CNM – Volume 5, 2012, pag. 180)

Nesta linha de entendimento, percebe-se uma orientação de diversos setores para que a destinação da CFEM traduza-se em ações e programas voltados a melhorias da realidade local e recomposição das perdas ambientais decorrentes da referida exploração.

Destarte, em resposta ao **segundo quesito**, afirma-se que é permitido gastos dos recursos da CFEM em despesas de capital, notadamente nas áreas de infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação, consoante sistemática da matéria.

Neste aspecto, importa rememorar que tratam-se de recursos provenientes de fontes não renováveis, isto é, finitas, a mostrar a transitoriedade do recebimento dos recursos pelos

municípios beneficiados, de modo que indica-se que os dispêndios com tais verbas traduzam-se em investimentos.

Como enfatizado no estudo já citado da CNM, "... a CFEM é um instrumento que pode ser utilizado para sanar alguns dos problemas sócio-econômicos causados pela exploração mineral." (Estudos Técnicos CNM – Volume 5, 2012, pag. 85)

No mesmo caminho é o posicionamento colhido em auditoria realizada pelo TCE-MG, a seguir transcrito:

AUDITORIA N. 932831 TCE – MG

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. VERIFICAÇÃO DO RECEBIMENTO E DA DEVIDA APLICAÇÃO DOS RECURSOS NA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM). APLICAÇÃO LIVRE DOS RECURSOS. IRREGULARIDADE. DETERMINADA A RECOMPOSIÇÃO DO VALOR IRREGULARMENTE APLICADO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

1. O recebimento da CFEM- Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais implica em um maior poder-dever do Estado em efetivar a constituição, em especial considerando que os recursos minerais são finitos e pertencem à União, nos termos do art. 20, IX, da Constituição da República.

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

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

4. É possível a utilização de recursos da CFEM para investimentos em eletrificação urbana e rural, permitindo-se o desenvolvimento da sociedade através da disponibilização de energia elétrica, nos termos do art. 12, § 4º, da Lei 4.320/64.

5. Permite-se a utilização de recursos da CFEM para 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, art. 12, § 4º, da Lei 4.320/64.

6. A utilização dos recursos da CFEM com custeio de atividade administrativa ou destinação livre é irregular, pois os recursos minerais geradores da referida contribuição pertencem à União, art. 20, inciso IX, da Constituição da República, e são finitos em essência, ou seja, possuem prazo determinado de exploração. Caso

utilizados com despesas correntes da máquina estatal, os recursos da CFEM tenderão a criar uma economia de gastos municipais insustentável.

7. Existe a possibilidade de utilização de recursos da CFEM para investimento, art. 12, § 4º, da Lei 4.320/64, desde que observada a utilização do estádio de futebol com projetos sociais e de integração da comunidade a curto, médio e longo prazo, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado nas ADIs n. 1.950 e 3.512.

8. Nos termos da Constituição da República, art. 212, caput, c/c ADCT, art. 77, inciso III, não se pode considerar os gastos com recursos da CFEM com saúde e educação para cumprimento do mínimo constitucional.

9. Os recursos da CFEM devem ser geridos por fundo especial, nos termos dos arts. 71 a 74 da Lei 4.320/64, evitando-se que o município permaneça vulnerável. (<https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1157893>)

Percebe-se que a utilização das receitas decorrentes de compensações financeiras CFEM estão disciplinadas no art. 8º da Lei nº 7.990/89, exigindo-se do gestor atenção as vedações impostas pela legislação, destinando os recursos em prol da coletividade, sem desvirtuamentos dos comandos legais.

Isto porque, no caso concreto, analisada a realidade da situação posta, pode-se verificar que determinada despesa suportada com recursos da compensação financeira CFEM em verdade traduziu-se em burla do art. 8º da Lei nº 7.990/89, a ensejar responsabilização dos envolvidos.

A utilização de tais recursos para determinado fim não autorizado na legislação, configura-se desvio de finalidade na sua aplicação e desatendimento ao interesse público, podendo caracterizar-se como ato de improbidade administrativa.

O mesmo alerta foi emitido por essa Assessoria Jurídica, ao examinar utilização de recursos dos royalties, conforme se verifica na leitura da ementa do processo de consulta TCM nº 16817e18:

EMENTA: RECURSOS DE ROYALTIES. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE CONSULTORIA JURÍDICA ESPECIALIZADA. POSSIBILIDADE. Os recursos provenientes de Royalties não poderão ser utilizados para pagamento de dívida e do quadro permanente de pessoal, não se aplicando essas vedações ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública e capitalização de fundos de previdência. Portanto, essa restrição não alcança a contratação de serviço de consultoria jurídica, desde que essa não se trate de substituição de servidores, burla inequívoca ao art. 8º da Lei nº 7.990/89.

Outrossim, cumpre pontuar que, as receitas recebidas a título de Compensação Financeira pela exploração de recursos minerais, por serem receitas públicas, devem obediência aos preceitos da Lei nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/00.

Por tudo exposto, entende esta Assessoria Jurídica que **os recursos relativos à Compensação Financeira pela exploração de recursos minerais, nos termos da legislação específica, não constituem receita livre dos municípios, sendo vedada sua aplicação em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, não se aplicando tais restrições quanto ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e à capitalização de fundos de previdência.**

Por fim, consoante sistemática da matéria, não há vedação para utilização das receitas da CFEM em despesas de capital.

Salienta-se que este opinativo não pretende esgotar a matéria, mostrando-se prudente o acompanhamento da evolução jurisprudencial e normativa do tema.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador-Ba, 09 de novembro de 2021.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica