

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

CAMPUS AVANÇADO DE NATAL

CURSO DE DIREITO

LEANDRO RODRIGO VIEIRA OLIVEIRA

**OS *ROYALTIES* DA MINERAÇÃO COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

NATAL

2016

LEANDRO RODRIGO VIEIRA OLIVEIRA

**OS *ROYALTIES* DA MINERAÇÃO COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN - como requisito obrigatório para obtenção do título de Bacharel em Direito.

ORIENTADOR (A): Me. Carlos Sérgio Gurgel da Silva.

NATAL

2016

**Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

Oliveira, Leandro Rodrigo Vieira
Os royalties da mineração como instrumento constitucional para o
desenvolvimento sustentável / Leandro Rodrigo Vieira Oliveira. -
Natal, RN 2016.

74 p.

Orientador(a): Prof. Me. Carlos Sérgio Gurgel da Silva.

Monografia (Bacharel em Direito). Universidade do Estado do
Rio Grande do Norte.

1. Royalties da mineração. 2. Aplicação de receitas exauríveis.
3. Desenvolvimento sustentável. I. Silva, Carlos Sérgio Gurgel
da . II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

Bibliotecária: Jocelania Marinho Maia de Oliveira CRB 15 / 319

LEANDRO RODRIGO VIEIRA OLIVEIRA

**OS *ROYALTIES* DA MINERAÇÃO COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Monografia apresentada à Universidade do
Estado do Rio Grande do Norte – UERN -
como requisito obrigatório para obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Aprovado em ____/____/____.

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Me. Carlos Sérgio Gurgel da Silva
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Prof(a). Me. Cláudia Vechi Torres
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Prof. Me. Paulo Eduardo de F. Chacon
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser o responsável por minha existência, e a de todos aqueles que me cercam. A ti, Senhor, rendo gratidão por ter guiado os meus passos nessa caminhada, dando-me saúde, coragem e determinação para perseguir os meus sonhos, independentemente das adversidades.

Ao meu orientador, Professor Me. Carlos Sérgio Gurgel da Silva, profissional por quem nutro imensa admiração, por ter aceitado orientar esse trabalho de matéria tão específica e pouco abordada pela doutrina, conduzindo-me pacientemente pelo melhor caminho com as suas valiosas contribuições e incentivos.

À Procuradora Federal Paula Suylane de Souza Nunes, minha tutora e inspiração profissional, pelo seu apoio e por compartilhar, diariamente, ensinamentos fundamentais a minha formação. Trabalhar ao seu lado é, sem dúvidas, um privilégio.

Ao Departamento Nacional de Produção Mineral por permitir dedicar-me para elaboração desse trabalho, bem como por ter me oportunizado experiências profissionais basilares para condução dessa pesquisa.

À Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, e a todos os seus colaboradores, pelo acolhimento e apoio a minha formação acadêmica.

Aos meus pais e a minha irmã, pelo amor, incentivo, apoio incondicional e confiança que sempre depositaram em mim.

Estendo, por fim, meus agradecimentos a todos aqueles que colaboraram direta ou indiretamente para a minha formação acadêmica, em especial aos meus amigos, pela compreensão e disponibilidade dispensadas ao longo dessa jornada.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar a importância dos *royalties* da mineração, sabidamente exauríveis, como instrumento constitucional para o desenvolvimento sustentável. Pretende explicitar sobre o papel dos *royalties* da mineração como mecanismo harmonizador do desenvolvimento nacional e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Visa abordar sobre a natureza jurídica dos *royalties* da mineração, analisando o atual marco regulatório do setor mineral, bem como pontuar os principais problemas encontrados na norma de regência, propondo possíveis soluções. Almeja identificar o liame constitucional que deve direcionar a gestão estratégica dos *royalties*, dado seu caráter exaurível, de modo que seja perseguido o desenvolvimento sustentável, permitindo que as gerações presentes e futuras possam usufruir dos recursos equitativamente. Sustenta a necessária estruturação de um novo regime regulatório para os *royalties* da mineração, que apresente critérios estratégicos que orientem a aplicação desses recursos, imputando aos entes beneficiários o dever de se prepararem para a esgotabilidade dos *royalties*, aplicando-os de forma sustentável. Defende a criação de mecanismos de gestão democrática desses recursos, e o aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalização e controle. Adota os métodos dialético e dedutivo, a partir de pesquisa jurisprudencial e revisão bibliográfica, a fim de comprovar a problemática abordada, e o alcançar os objetivos traçados para esse trabalho.

Palavras-chave: *Royalties* da mineração. Aplicação de receitas exauríveis. Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

The present study aims to demonstrate the importance of mining royalties, known as exhaustible, as a constitutional instrument for sustainable development. Intends explain about the important role of mining royalties as a constitutional instrument harmonizer of national development and the fundamental right to an ecologically balanced environment. Aims to discuss about the legal character of the mining royalties, reviewing the current regulatory framework of the mineral sector, as well as to address the main problems encountered in the regency rule, proposing possible solutions. Aims to identify the constitutional bond must direct the strategic management of the royalties, given his finite character, so that it will be pursued sustainable development, allowing the present and future generations can enjoy the resources equitably. Advocates the required structuring of a new regulatory regime for royalties from mining, to provide strategic parameters that guide the implementation of these resources, imputing to beneficiary entities the duty to prepare for the exhaustible of the royalties, applying them in a sustainable way. Advocates the creation of mechanisms for democratic management of these resources, and the improvement of the supervisory and control instruments. It adopts the dialectical and deductive methods, based on jurisprudential research and bibliographical revision, in order to prove the problematic addressed, and to reach the objectives outlined for this work.

Keywords: Mining royalties. Application of exhaustible revenues. Sustainable development.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	08
2 MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....	11
2.1 O MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO DE FEDERAL.....	11
2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE DIREITO AMBIENTAL.....	14
2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MINERAÇÃO.....	21
3 OS ROYALTIES DA MINERAÇÃO.....	26
3.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO SOBRE OS ROYALTIES DA MINERAÇÃO NO BRASIL.....	27
3.1.1 Período colonial.....	27
3.1.2 Do Período Imperial à Constituição Federal de 1946.....	29
3.1.3 A Constituição Federal de 1946: a vigência do Imposto Único sobre Minerais.....	34
3.1.4 A Constituição Federal de 1988 e o atual marco regulatório infraconstitucional dos royalties da mineração.....	37
3.2 NATUREZA JURÍDICA DOS ROYALTIES DA MINERAÇÃO.....	41
3.3 ARRECADAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS ROYALTIES DA MINERAÇÃO.....	44
4 OS ROYALTIES DA MINERAÇÃO COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	53
4.1 A ESGOTABILIDADE DOS ROYALTIES DA MINERAÇÃO E A GARANTIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL INTERGERACIONAL.....	53

4.2 UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA OS <i>ROYALTIES</i> DA MINERAÇÃO.....	58
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
6 REFERÊNCIAS.....	69

1 INTRODUÇÃO

A extração mineral brasileira possui estreita relação com a própria história do Brasil. Por volta do século XV, em busca de ouro e outros metais preciosos, ancorava no território brasileiro as grandes navegações portuguesas.

Séculos depois, já na década de 1980, o garimpo de Serra Pelada, localizado ao sudeste do Estado do Pará, ficou conhecido como o maior garimpo a céu aberto do mundo, registrando a produção de 30 (trinta) toneladas de ouro, marcando a corrida do ouro moderna. Entretanto, em razão da decrescente produção aurífera, em 1992, o Governo Federal paralisou a extração de ouro, deixando de legado um enorme lago na área onde ocorriam as extrações, passivo ambiental, e milhares de garimpeiros desempregados em uma região pobre e sem perspectivas de desenvolvimento.

A experiência de Serra Pelada demonstra tanto a transitoriedade da produção mineral, quanto a necessidade de uma regulação específica para esse setor econômico, dada a esgotabilidade dos recursos explorados, uma vez que, a extração sem planejamento socioeconômico e em discordância com o conjunto de princípios constitucionais que visam ao desenvolvimento sustentável poderá desencadear uma espécie de “maldição” intergeracional dos recursos minerais, considerando a natureza exaurível inerente aos minérios.

Nesse pórtico, a Constituição Federal de 1988, a fim de proteger o interesse nacional, estabeleceu no inciso IX, do art. 20, que os recursos minerais, inclusive o subsolo, são bens da União, declarando, expressamente, a titularidade da propriedade daqueles recursos, não obstante tenha possibilitado a pesquisa e lavra mineral, mediante autorização ou concessão da União, por brasileiros ou empresas constituídas sob as leis nacionais e que tenha sede e administração no país.

Por outro lado, o § 1, do art. 20, da Carta Magna, assegurou, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração dos recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Assim, foi sancionada a Lei nº 7.990/1989, que instituiu a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM). Posteriormente, foi

publicada a Lei nº 8.001/1990, que estabeleceu a distribuição, entre os entes da federação, dos valores arrecadados a títulos de CFEM e, para regulamentar a cobrança, foi editado o Decreto nº 1/1991.

Não por acaso, mas partindo-se da premissa de que os danos decorrentes da atividade mineral, bem como a necessidade de maiores investimentos em infraestrutura, serviços públicos e recuperação ambiental, seriam mais intensos na localidade explorada, o legislador destinou a maior cota parte da arrecadação dos *royalties* da mineração aos Municípios mineradores.

Nesse sentido, a Lei nº 8.001/1990 definiu que 65% (sessenta e cinco por cento) da CFEM deveriam ser distribuídos aos Municípios produtores, 23% (vinte e três por cento) para os Estados e o Distrito Federal, 10 % (dez por cento) para o Ministério de Minas e Energia, a serem destinados integralmente ao Departamento Nacional de Produção Mineral, e 2% (dois por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Entretanto, o legislador infraconstitucional não cuidou de regulamentar, expressamente, a finalidade a ser atingida pelos entes beneficiários com esse recurso, bem assim os critérios a serem seguidos pelos gestores públicos na aplicação dessa receita nitidamente finita, vedando, tão somente, o uso em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

As lacunas e obscuridades existentes no atual marco regulatório dos *royalties* da mineração podem comprometer os objetivos constitucionais, particularmente o do desenvolvimento nacional sustentável, tendo em conta que, na prática, a destinação dada a esses recursos pelos gestores tem se distanciado da finalidade constitucional para a qual foram instituídos.

Tal fato é agravado pela ausência de informação da sociedade e dos órgãos de fiscalização acerca dos *royalties* da mineração, acarretando uma ampla falta de controle, possibilitando, com isso, a destinação insustentável da receita mineral, como por exemplo, aplicando-a no pagamento de despesas correntes dos entes beneficiários.

Acrescenta-se que tramita no Congresso Nacional os Projetos de Lei nº 5.807/2013 e nº 5.263/2016, que propõem a instituição do Novo Marco Regulatório da Mineração, em substituição ao Decreto-Lei nº 227 de 1967, atual Código de Mineração. A redação original dos Projetos de Leis apresentados, especificamente, relativo à CFEM, cuidam de estabelecer medidas que permitirão maior arrecadação para os cofres públicos, sugerindo alterações nas alíquotas e na base de cálculo.

Todavia, não apresentam nenhuma regulamentação a respeito da aplicação dos *royalties*, bem como silencia quanto à implementação de instrumentos que promovam maior transparência e controle na gestão desses recursos.

Diante desse cenário nebuloso e de ausência de lei que vincule, expressamente, a aplicação dos *royalties* da mineração, e considerando o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que alcança inclusive as futuras gerações, bem assim o caráter nitidamente finito dos recursos naturais, surgem algumas indagações que dão origem a esse trabalho, a saber: a instituição da CFEM tem resultado em efetivo instrumento constitucional para a promoção do desenvolvimento sustentável? Qual a natureza jurídica dos *royalties* da mineração? Há previsão legal que vincule expressamente a destinação dessas receitas? Quais os mecanismos de controle e fiscalização atualmente existentes para fiscalizar a destinação desse recurso? De que forma pode-se ampliar a participação popular no processo de destinação e fiscalização dos *royalties* da mineração?

Partindo-se dessas interpelações, por meio dos métodos dialético e dedutivo, a partir de pesquisa jurisprudencial e revisão bibliográfica, serão buscadas respostas que, identificando os atuais problemas existentes e propondo alternativas viáveis, apontem para os mecanismos e instrumentos legais que assegurem a aplicação dos *royalties* da mineração em conformidade com a sua finalidade constitucional, de modo que venha a propiciar, às gerações presentes e futuras, efetivamente, a socialização dos benefícios decorrentes dessa receita diferenciada, e por conseguinte, o desenvolvimento nacional sustentável.

2 MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

O presente capítulo cuidará de apresentar conceitos fundamentais sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, resgatando a evolução histórica desses termos, a partir das principais doutrinas jurídicas que tratam da matéria. Refletirá ainda sobre o meio ambiente na Constituição Federal de 1988, abordando os princípios constitucionais de proteção ambiental, bem como a garantia constitucional do desenvolvimento nacional.

Embasando-se nessa digressão conceitual, explicitar-se-á sobre o desafio do desenvolvimento sustentável e a exploração mineral, expondo peculiaridades dessa atividade, necessária à humanidade, porém, reconhecidamente degradante, desaguando na análise futura dos *royalties* da mineração como verdadeiro instrumento para o desenvolvimento nacional sustentável.

2.1 O MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O conceito de meio ambiente não é uníssono entre os especialistas, em razão da abrangência e complexidade do que representa¹. Desconsiderando os aspectos jurídicos, Michael Allaby, citado por Figueiredo, define meio ambiente como uma complexa extensão de condições físicas, biológicas e externas, considerando ainda os aspectos sociais, culturais, econômicos e políticos, além do solo, clima e suprimentos de alimentos². Trata-se de uma realidade complexa que envolve diversas variáveis.

No âmbito da ordem jurídica, a doutrina divide o conceito de meio ambiente a partir de duas perspectivas. Pela concepção mais restrita, o meio ambiente é formado pelo patrimônio natural e as relações entre os seres vivos, excluindo tudo que não se relacionar com os recursos naturais. Por outro ângulo, uma visão mais

¹MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p.112.

²FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Curso de Direito Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.64.

ampla define que o meio ambiente é composto por todos os recursos naturais e artificiais, incluindo os bens culturais³.

A questão ambiental somente se inseriu no ordenamento jurídico brasileiro na década de 1980, como consequência do surto industrial que o país vivenciava, que demandava intensa exploração dos recursos naturais⁴. Ademais, influenciado ainda pelos debates ocorridos na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, sediada em Estocolmo (Suécia), o legislador brasileiro instituiu a Lei 6.938/1981, que tratou da Política Nacional do Meio Ambiente, dando tratamento específico à matéria ambiental, que anos seguintes ganharia *status* constitucional.

Assim, o conceito legal de meio ambiente adotado no Direito brasileiro foi o apresentado pela norma federal no seu inciso I, art. 3º, que o definiu como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”⁵.

Analisando o histórico das Constituições brasileiras, Carlos Sérgio Gurgel da Silva concluiu que a proteção ao meio ambiente foi tratada pela primeira vez de maneira clara apenas na Constituição Federal de 1988, que reservou um capítulo para abordar a defesa do meio ambiente⁶.

A inovação da Assembleia Nacional Constituinte, em inserir no texto constitucional mecanismos de proteção ao meio ambiente, segundo o autor potiguar, decorreu da crescente preocupação nacional e internacional, vivenciada naquele momento histórico, de garantir um meio ambiente equilibrado e sadio, algo imprescindível ao processo do desenvolvimento socioeconômico e indissociável ao princípio da dignidade da pessoa humana⁷.

Nesse contexto, o *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso

³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p.113.

⁴ A década de 1980 ficou conhecida como a corrida do ouro moderna, uma vez que se desenvolveu no Estado do Pará o maior garimpo a céu aberto do mundo, o Serra Pelada, que, oficialmente, teve extraído 30 (trinta) toneladas de ouro, gerando um imenso passivo ambiental.

⁵ BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2de setembro de 1981. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 16 ago. 2016.

⁶ SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Meio Ambiente nas Constituições Brasileiras: dispositivos e princípios. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 77, p. 323, out./dez. 2011.

⁷ Idem, *ibidem*, p. 323.

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”⁸. Depreende-se do texto da Lei Maior que, assim como na Lei nº 6.938/1981, o ser humano, como indivíduo ou coletividade, não foi considerado parte integrante do mundo natural, por conseguinte, do meio ambiente.

Para Milaré, essa omissão decorre da concepção antropocentrista que fundamenta a norma, podendo levar a ideia de que o meio ambiente é algo “extrínseco e exterior à sociedade humana, confundindo-o, então, com seus componentes físicos bióticos e abióticos, ou com recursos naturais e ecossistemas”⁹. Todavia, não obstante as ressalvas conceituais apresentadas pelo autor, sabe-se que caberá ao Poder Público e a sociedade extrair o melhor espírito da lei, exercício de hermenêutica que vai além da interpretação literal de um texto escrito em contexto histórico distinto.

O fim de garantir a proteção ao meio ambiente levou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao rol dos direitos fundamentais de terceira dimensão. No dizer de J. J. Gomes Canotilho, ganha-se muito no âmbito dogmático e de implementação, ao reconhecer um direito dessa natureza como fundamental¹⁰. Isso porque, como direito fundamental, a norma estatuidora possui aplicabilidade imediata¹¹.

Nesse diapasão, para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o constituinte elencou no artigo 225, § 1º, incisos I ao VII, atribuições ao Poder Público, com o fito de viabilizar, verdadeiramente, o desenvolvimento socioeconômico de modo sustentável¹², as quais se subscrevem:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 ago. 2016.

⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p.116-117.

¹⁰ CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 99.

¹¹ Art. 5º, § 1º. “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 ago. 2016.

¹² SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Meio Ambiente nas Constituições Brasileiras: dispositivos e princípios. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 77, p. 323, out./dez. 2011.

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Conforme destaca Andreas Joachim Krell¹³, o constituinte cuidou de realçar a efetividade desse direito fundamental, tamanha a sua preocupação em aproximar “o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social¹⁴” no âmbito do Direito Ambiental. Ademais, observa-se que a densidade mandamental dos comandos descritos nos incisos do §1º, do artigo 225 são semanticamente distintos, possibilitando eficácia diferenciada entre eles.

Destarte, extraem-se dos referidos dispositivos constitucionais os principais instrumentos de defesa ecológica, como licenciamento ambiental, o estudo prévio de impacto ambiental, criação de áreas de proteção, além da instituição de políticas públicas que visem à proteção ao meio ambiente. Ressalta-se ainda que a proteção ao meio ambiente também é norteadada pelos princípios constitucionais de direito ambiental, que serão tratados a seguir, dos quais a atuação estatal não poderá se distanciar.

2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE DIREITO AMBIENTAL

A impossibilidade de prever todas as consequências de atos humanos em relação ao meio ambiente, bem como a necessidade de possibilitar maior

¹³KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225, parágrafo primeiro. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013. p. 2086.

¹⁴SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 227ss.

concretização à proteção ambiental, fazem dos princípios constitucionais ambientais a principal fonte de harmonização das regras, dada a sua maior flexibilidade hermenêutica, viabilizando, assim, melhor adequação e renovação da norma ao contexto atual.

Alguns dos princípios que fornecem bases para a sistematização e harmonização do Direito Ambiental já existiam antes mesmo da Constituição Verde¹⁵. José Rubens Morato Leite¹⁶ salienta, inclusive, que princípios estruturantes do direito ambiental não se restringem ao direito positivado brasileiro. Segundo o autor,

as declarações internacionais e o direito estrangeiro, de forma ampla, constituem importantes métodos de aperfeiçoar novos conceitos e princípios gerais e, uma vez adotado, passam a influenciar e servir de orientação geral aos Estados e tendem a influir nas políticas ambientais destes, bem como passam, de forma subsequente, a dar formulação ao direito, quer no plano interno, quer no plano internacional.

Nesse desiderato, cita-se, por exemplo, a Carta da Terra e a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, que consagraram princípios que fundamentam as regras do Direito Ambiental brasileiro e influenciam sua interpretação. Faz-se oportuno ressaltar que a doutrina não possui posicionamento uniforme quanto à temática dos princípios ambientais, de modo que não se pretende nesse trabalho exaurir a matéria, mas abordar o conjunto basilar de princípios ambientais que auxiliarão na interpretação sistêmica das normas de proteção ao meio ambiente.

O princípio da precaução (*vorsorgeprinzip*) originou-se no direito alemão, na década de 70, o qual se preocupa em gerir os riscos ou impactos ambientais antes mesmo de serem comprovados pela ciência. De modo que a falta de certeza científica de um dano irreversível ou de difícil reparação não exime o Estado do dever de assumir a responsabilidade pela realização de medidas protetivas¹⁷.

¹⁵ A doutrina denomina a Constituição Federal de 1988 como “Constituição Verde”, em referência a preocupação esboçada em diversos dispositivos do texto constitucional à proteção ao meio ambiente.

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p.183.

¹⁷ KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225, parágrafo primeiro. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013. p. 2084.

O ideário precaucional incorporou ao Direito Ambiental brasileiro, de forma expressa, na Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO - 1992)¹⁸, que consagrou o princípio da precaução no Princípio 15, que diz:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Para Paulo Affonso Leme¹⁹, a precaução exige uma ação anterior ao risco ou perigo de dano ao ambiente. Assinala ainda, citando Jean-Marc Lavieille, que “o princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar”.

Já o princípio da prevenção, segundo Édís Milaré, é aplicável diante de perigo concreto, certo, estando presentes elementos que permitam afirmar que determinada atividade é perigosa²⁰. Em síntese, pode-se afirmar que a prevenção visa proteger o ambiente dos riscos já cientificamente comprovados, enquanto que a precaução cuida da gestão dos riscos desconhecidos pela ciência.

Em termos práticos, o princípio da prevenção orienta o Poder Público a atuar de forma preventiva, implementando políticas públicas ambientais e medidas protetivas, a fim de afastar a ocorrência de danos ao meio ambiente. Com efeito, são exemplos clássicos de concretização da prevenção o licenciamento ambiental²¹ e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), este previsto no artigo 225, § 1º, inciso IV da Constituição Brasileira.

¹⁸ Pode-se afirmar que o princípio da precaução já havia sido implicitamente inserido na Constituição Federal de 1988, no artigo 225, inciso V, quando o constituinte se preocupou em “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. Acrescenta-se, oportunamente, que outras normas incluíram o princípio da precaução no seu texto, por exemplo, a Carta da Terra de 1997 e a Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais).

¹⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 57.

²⁰ MILARÉ, Édís. Op. cit., p.822-823.

²¹ Impende registrar que tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5547, ainda pendente de julgamento, que visa à declaração de inconstitucionalidade da Resolução do CONAMA nº 458/2013, que flexibilizou, excessivamente, o procedimento de licenciamento ambiental em assentamento de reforma agrária.

Nesse prisma, caso o Poder Público, após os estudos técnicos apresentados pelo empreendedor, detecte que o empreendimento ou a atividade objeto do requerimento de licenciamento são potenciais causadores de danos ambientais, poderá impor condições específicas para a execução do projeto, ou, ainda, persistindo a dúvida quanto à existência dos riscos de danos decorrentes da atividade, poderá impedir a execução²².

O princípio do poluidor-pagador objetiva internalizar os custos econômicos associados ao uso dos recursos ambientais ao processo produtivo, a fim de imputar ao poluidor o custo da poluição. Assim, o sujeito econômico que promover o dano ambiental, mesmo que devidamente licenciado pelos órgãos ambientais, deverá arcar com o dispêndio da recuperação ambiental, impedindo “a privatização dos lucros e socialização das perdas”²³. A responsabilização do agente poluidor é imprescindível para a concretização das políticas de proteção ao meio ambiente.

José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite defendem que de nada adiantariam medidas preventivas e precaucionais se eventuais responsáveis por danos não fossem compelidos a responder por suas ações. Desse modo, a fim de evitar a falta de responsabilização, é essencial que o Estado articule um sistema de segurança à coletividade²⁴. Os autores, citando José de Sousa Cunhal Sendim, observam que o dano ambiental e a atual sociedade de riscos quebram o sistema de segurança, posto que inexistente um sistema eficaz de compensação.

Elucida-se, entretanto, que o princípio não objetiva permitir a poluição mediante um preço, ou compensação dos danos causados, mas sim, verdadeiramente, inibir o dano ambiental ao onerar o empreendedor pela poluição decorrente da sua atividade. Nestes termos, conclui-se que não há dúvidas que se trata do princípio poluidor-pagador (poluiu, paga os danos), e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir)²⁵.

²² MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit., p.67. O autor assevera que na dúvida deve-se optar pela solução que proteja imediatamente o ser humano e conserve o meio ambiente, ou seja, *in dubio pro natura*.

²³ KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225, parágrafo primeiro. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013. p. 2084.

²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p.208.

²⁵ MILARÉ, Édis. Op. cit., p.828.

O princípio da responsabilidade foi agasalhado pela Declaração do Rio de Janeiro de 1992, que estabelece no art. 13:

Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados devem ainda cooperar, de maneira expedita e determinada, no desenvolvimento de normas de direito ambiental internacional relativas à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

O sistema da responsabilidade civil atua preventivamente, visto que, além de prever a certeza da imputação, garantindo segurança jurídica, conscientiza o eventual poluidor, pois, ciente da certeza da responsabilização, passa a evitar o dano ambiental, contribuindo para a preservação.

Nesse sentir, a teoria da responsabilidade por risco funda-se na socialização dos lucros, tendo em conta que aquele que lucra com uma atividade deve assumir os riscos ou as desvantagens dela resultantes. Com efeito, observa-se uma tendência em superar os obstáculos trazidos pelo dano ambiental; por óbvio, a responsabilização por risco, por si só, não elimina toda a complexidade do problema. A dispensa da prova de culpa do agente poluidor na responsabilidade por risco demonstra, sem dúvidas, importante avanço na responsabilização²⁶.

O direito brasileiro estabelece a tripla responsabilização por danos ambientais, assim, de forma concomitante e independente, o agente da degradação responderá nas esferas civil, criminal e administrativa, conforme dispõe a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), além do artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988²⁷.

O princípio do desenvolvimento sustentável tem por objetivo a equidade intergerações. Impõe à sociedade e ao Poder Público que a busca pelo crescimento econômico e desenvolvimento da atual geração não comprometa a disponibilidade

²⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p.216-217.

²⁷ Art. 225, § 3º, da CRFB/88: "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

dos recursos naturais para as gerações futuras, de modo que essas possam dispor de iguais oportunidades.

Andreas Joachim Krell observa que o desenvolvimento sustentável se trata de um princípio da ordem constitucional brasileira, de maneira que as normas infraconstitucionais de todas as esferas federativas devem ser interpretadas de acordo com a sua axiologia²⁸. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já se manifestou a respeito do *status* deste princípio, reconhecendo que, além do caráter eminentemente constitucional, encontra-se fincado em diversos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil²⁹.

Neste prisma, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, da qual o Brasil é signatário, informa no § 1º do artigo 1º:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Infere-se que a materialização do direito ao desenvolvimento enunciado pela norma internacional encontra-se intimamente associado aos preceitos do princípio do desenvolvimento sustentável, de modo que parte da doutrina reconhece que inexistente desenvolvimento sem sustentabilidade³⁰. Trata-se de princípio que decorre da solidariedade intergeracional, abarcado pelo *caput* do artigo 225 da Constituição da República, que definiu como compromisso do Poder Público e da coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras³¹.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da informação ambiental ao dispor, em seu artigo 225, § 1º, inciso IV, que o Poder Público, com o

²⁸KRELL, Andreas Joachim. Op. cit., p. 2085.

²⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (Medida Cautelar) n. 3540-1/DF, julgamento em 010.9.2005, Tribunal Pleno, Relator. Ministro. Celso de Mello, p. 2s.; fls.529s.

³⁰ ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aplicação dos royalties do petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável**. Natal, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/13948>>. Acesso em: 25 set. 2015.

³¹FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Curso de Direito Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.148.

fito de garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, poderá “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Sobre esse aspecto, Carlos Sergio Gurgel da Silva³² observa que o constituinte se preocupou em assegurar a consulta popular ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental, possibilitando que o cidadão consciente da responsabilidade socioambiental, possa detectar eventual incompatibilidade do empreendimento ou atividade com os ditames do princípio do desenvolvimento sustentável. Acrescenta-se ainda que além de assegurar a publicidade, ressalvados o segredo industrial³³ e o sigilo de Estado, a Constituição Brasileira prevê no seu texto a ação popular e a ação civil pública como instrumentos processuais que viabilizam a fiscalização por parte da sociedade e do Ministério Público.

O texto constitucional estabelece ainda no artigo 5º, inciso XXXIII, que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, as quais serão prestadas no prazo legal, sob pena de responsabilidade, excepcionando aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Pode-se afirmar, portanto, que o princípio do acesso à informação ambiental viabiliza a concretização do princípio da participação comunitária ou gestão democrática do meio ambiente. Por sua vez, a gestão democrática revela-se de grande importância para a discussão de políticas públicas, visto que permite, efetivamente, o exercício da democracia participativa, incluindo a sociedade no debate, considerando a opinião desta na tomada de decisões.

A gestão democrática emana da norma constitucional, aplicando-se não apenas às questões ambientais, mas sempre que estiver presente o interesse público, uma vez que o poder é exercido pelos representantes eleitos ou diretamente

³² SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Meio Ambiente nas Constituições Brasileiras: dispositivos e princípios. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 77, p. 339, out./dez. 2011.

³³ O sigilo industrial decorre da proteção constitucional ao direito da propriedade industrial previsto no artigo 5º, inciso XXIX, da Constituição da República que assevera: “a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País”. A referida proteção intelectual estende-se aos processos administrativos minerários, a depender da fase que se encontrem, conforme disciplina a **Portaria nº 201, de 14 de julho de 2006**, D.O.U. 20/07/2006, do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral.

pelo povo, consoante determina o parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal.

Sobre esse princípio, vale consignar o ensinamento de Édis Milaré³⁴, que conclui ser fundamental o envolvimento do cidadão no equacionamento e implementação de política ambiental, porquanto a efetivação desta supõe que todas as categorias e todas as forças sociais, conscientes de suas responsabilidades, contribuam para a proteção e a melhoria do meio ambiente, que é bem e direito de todos.

Destarte, apesar da aparente obviedade da matéria até aqui deduzida, não se podia olvidar dessa abordagem conceitual dos aspectos principiológicos do Direito Ambiental, pois, a partir dessa concepção de proteção constitucional e internacional ao meio ambiente sustentável, pode-se analisar, sistematicamente, os *royalties* decorrentes da exploração dos recursos minerais, ainda tão desconhecido pela sociedade e por gestores públicos, como importante instrumento constitucional para o desenvolvimento sustentável da nação.

2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MINERAÇÃO

A definição sobre o que é desenvolvimento sofre mutações ao longo do contexto histórico vivenciado pela humanidade. Inicialmente, o desenvolvimento encontrava-se atrelado ao poderio militar do Estado. Mais tarde, ao liberalismo econômico e ao mercado. A quebra de paradigma ocorre, entretanto, quando Adam Smith traz para o conceito de desenvolvimento a noção de riqueza³⁵.

Verifica-se na doutrina que há diversas controvérsias a respeito da definição de desenvolvimento, dada a complexidade das variáveis que compõem esse fenômeno. Fábio Nusdeo aduz que, numa primeira aproximação, o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo permanente, no qual a quantidade de bens e serviços de que pode dispor uma comunidade cresce ao longo do tempo em proporção superior ao incremento populacional³⁶.

³⁴ MILARÉ, Édis. Op. cit., p.833.

³⁵ BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise. In: **Direito e Desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. Orgs. BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio. São Paulo: Singular, 2005. p. 34.

³⁶ NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico – Um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 14-15.

A abordagem da matéria requer, preliminarmente, a distinção entre o desenvolvimento e o crescimento. Nusdeo³⁷ afirma que o crescimento econômico se caracteriza, como desenvolvimento, por entranhar um aumento da disponibilidade de bens e serviços, entretanto, sem que essa maior disponibilidade provoque uma mudança estrutural e qualitativa da economia. Para o autor, a ausência desses efeitos pode ocorrer quando aquela nação já vivenciou essa transformação estrutural, ou porque a elevação da produtividade se deu transitoriamente, sem sustentabilidade.

Com efeito, embora estatisticamente desenvolvimento e crescimento possam ser confundidos, visto que em ambos os casos há aumento do Produto Interno Bruto- PIB, no primeiro o crescimento deste índice faz-se concomitante com profundas alterações não apenas econômicas, mas sociais e culturais da nação envolvida. Tais modificações, por sua vez, possibilitam condições para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento nas fases futuras.

Celso Furtado³⁸ *apud* Carla Abrantkoski Rister analisa o conceito de desenvolvimento, no contexto contemporâneo, sob dois ângulos. Um refere-se à evolução de um sistema social de produção, por meio da acumulação e progresso das técnicas, elevando, por conseguinte, a sua produtividade da sua força de trabalho. Por outro prisma, se relaciona ao grau de satisfação das necessidades humanas, colocando o homem no centro das discussões, não se limitando apenas às questões econômicas.

Assim, Celso Furtado trata a ideia do desenvolvimento a partir de três dimensões: incremento da eficácia do sistema social de produção, satisfação de necessidade elementares da população e consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos³⁹. Pontua-se que, ao incluir na concepção de desenvolvimento a satisfação das necessidades humanas, altera o enfoque tradicional centrado na questão econômica, demonstrando a essencialidade do estabelecimento de um sistema de valores norteadores do processo de desenvolvimento.

³⁷ NUSDEO, Fábio. Op. cit., p.18.

³⁸ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento - antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 18-19.

³⁹ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento - antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 19.

Ocorre que os valores de um Estado ou nação são mutáveis, e associam-se ao contexto histórico vivido, o que impossibilita de se estabelecer um modelo a ser buscado em qualquer lugar do planeta. Nesse sentido, Calixto Salomão Filho⁴⁰ assevera que inexistem resultados econômicos únicos que devam ser buscados, uma vez que objetivos econômicos distintos podem levar ao desenvolvimento social, desde que se conheçam e escolham, por meio da democracia econômica, as melhores alternativas sociais e econômicas.

No ordenamento jurídico internacional, o direito ao desenvolvimento foi reconhecido como direito humano pela Declaração sobre Direito e Desenvolvimento adotada pela Resolução nº 41/128 das Organizações das Nações Unidas, na qual se firmou que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, sendo assegurada a participação nas esferas social, econômica e política, a contribuição e o desfrute de todos os povos e nações.

Todavia, não há que se falar em desenvolvimento sem preocupar-se com as questões ecológicas. O marco inicial dessa preocupação das comunidades internacionais com o equilíbrio do ecossistema terrestre se deu durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo no ano de 1972. Desse debate internacional surge a ideia de desenvolvimento sustentável, apontando que o desenvolvimento econômico deve acompanhar a sustentabilidade ambiental, sendo necessário, portanto, um gerenciamento consciente e ambientalmente responsável dos recursos naturais.

Posteriormente, foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento a fim de viabilizar o diálogo e a cooperação entre os países ricos e pobres sobre as questões relativas ao desenvolvimento e meio ambiente. A referida Comissão publicou o Relatório de *Brundtland*, documento este que ficou conhecido como “Nosso Futuro Comum”⁴¹, no qual definiu-se que o desenvolvimento sustentável é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem suas próprias necessidades”.

Doravante, a temática do desenvolvimento sustentável passou a estar presente nas conferências internacionais. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em

⁴⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 33.

⁴¹ Tradução livre do título inglês *Our Common Future*.

1992, foi responsável pela elaboração de importantes documentos, tais como a Agenda 21, a Carta da Terra e a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, nos quais foram lançadas medidas que deveriam ser adotadas pelas nações para o desenvolvimento sustentável.

Vale salientar o teor do princípio de número 4, da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o qual dispõe: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”. Denota-se, portanto, que as nações devem desenvolver-se economicamente, mas sem olvidar da esgotabilidade dos recursos naturais.

Ademais, faz-se necessário o uso consciente dos recursos naturais não a fim de viabilizar a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, mas, especialmente, para promover a equidade intergerações, conforme preceitua o princípio de número 3, da referida declaração, ao dispo que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e meio ambiente das gerações presentes e futuras”.

Nessa perspectiva, surge o grande dilema de promover a exploração dos recursos minerais, essencial ao desenvolvimento econômico, social e tecnológico da geração presente, sem comprometer o direito ao desenvolvimento das gerações futuras, dada a evidente esgotabilidade daqueles recursos naturais. Enriquez⁴² aduz que a substituição do capital natural⁴³ pode ser possível se este for convertido em renda sustentável, por meio de investimentos alternativos que possibilitem o fluxo de rendimentos no futuro.

Enriquez⁴⁴ afirma ainda que o exaurimento de uma jazida mineral⁴⁵ (capital mineral), por exemplo, só se justifica se a receita adquirida com a comercialização

⁴² ENRIQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Equidade intergeracional na partilha dos benefícios dos recursos minerais**: a alternativa dos Fundos de Mineração. Revista Iberoamericana de Economia Ecológica. Vol. 5. 2006, p. 61-73.

⁴³ Enriquez aduz que o capital natural “é formado pela base dos recursos naturais e ambientais da sociedade, ou seja, os meios físicos – água, solo, ar – e bióticos – plantas e animais, bem como suas alterações ecossistêmicas”.

⁴⁴ ENRIQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Equidade intergeracional na partilha dos benefícios dos recursos minerais**: a alternativa dos Fundos de Mineração. Revista Iberoamericana de Economia Ecológica. Vol. 5. 2006, p. 61-73.

⁴⁵ Vale salientar uma importante distinção que há no âmbito do Direito Minerário entre jazida e mina. Considera-se jazida toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, com valor econômico, aflorando na superfície ou no subsolo terrestre, enquanto que mina é a jazida mineral em

do minério se transforme em outras formas de capitais (humano, social ou manufaturado), de modo que seja assegurada a manutenção do nível de produção econômica, assim como o bem-estar social.

Por fim, observa-se que a Constituição Brasileira, preocupada com o desenvolvimento sustentável nacional e com a equidade intergeração, instituiu mecanismo de compensação pela exploração dos recursos minerais, dado seu caráter exaurível. Destarte, os *royalties* advindos da exploração mineral é um importante mecanismo constitucional para a promoção do desenvolvimento sustentável, embora pareça não ser assim considerados pelos gestores públicos, sendo necessária a análise das particularidades desta receita, para compreender a imprescindibilidade da gestão estratégica dos *royalties*.

3 OS ROYALTIES DA MINERAÇÃO

A terminologia *royalties*, de origem inglesa, deriva de realeza, referindo-se àquilo que é propriedade do rei. Pode-se afirmar, portanto, que, etimologicamente *royalty* designa pagamento pelo uso de bens ou serviços pertencentes à coroa ou ao governo⁴⁶.

A legislação nacional costuma utilizar a palavra *royalties* para referir-se ao pagamento efetuado por aquele que explora um direito pertencente a outro, como se pode observar, por exemplo, nas situações envolvendo uso de invenções, direitos autorais, petróleo e minérios.

Nesse sentido, o pagamento de *royalties* no caso dos recursos minerais se justifica em razão da titularidade do bem mineral pertencer ao Estado⁴⁷. Logo, o particular que desejar explorar tais recursos deverá pagar àquele um valor pela exploração.

Facury Scaff discorre que, especificamente quanto à exploração dos recursos naturais não renováveis, pode-se definir *royalty* como “preço público pago ao proprietário do recurso natural não renovável que for extraído, inserido ou consumido por processo produtivo”⁴⁸.

Por sua vez, Frederico Munia Machado⁴⁹ admite como *royalty* todas as formas de participação ou renda governamental exigida ao minerador e que incida direta ou indiretamente sobre o resultado do aproveitamento econômico do recurso mineral.

A renda do *royalty* é calculada, em regra, baseada na produção ou comercialização (poderá incidir sobre o faturamento ou o lucro) do minério. Em ambos, as bases de cálculos apresentam vantagens e desvantagens.

⁴⁶ ENRÍQUEZ, Maria Amélia R. da S. **Maldição ou Dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. Brasília, 2007. 449 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, p. 331. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6417>> Acesso em: 2 ago. 2016.

⁴⁷ A titularidade da propriedade minerária da União encontra-se prevista no art. 20, inciso IX, da Constituição Federal de 1988: “Art. 20. São bens da União: IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo”. Assim, enquanto *in natura*, os recursos minerais são bens públicos de propriedade da União.

⁴⁸ SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do Petróleo, Minério e Energia:** aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 91.

⁴⁹ MACHADO, Frederico Munia. A evolução histórica da legislação sobre os royalties da mineração brasileira. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (Coordenador). **A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais - CFEM.** Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 7.

O aspecto positivo do sistema que calcula o *royalty* sobre a produção mineral (*unit-based royalty system*), considerando o volume extraído de minério, consiste em não sofrer interferências da cotação do minério na balança comercial, evitando, assim, variações no valor da arrecadação. Por outro lado, esse sistema não considera os custos de exploração e produção, que variam bastante a depender da substância mineral, podendo penalizar minérios com teor mais baixo.

Já o cálculo do *royalty* sobre o valor da comercialização do minério (*royalty ad valorem*), ou seja, sobre o faturamento ou o lucro resultante da venda do produto mineral, são mais fáceis de serem fiscalizados e controlados.

Os *royalties* são pagos em dinheiro ou *in natura*. Entretanto, em razão da dificuldade que se criaria para o Estado em promover o armazenamento e destinação dos minérios recebidos a título de *royalties*, a legislação brasileira instituiu o *royalty* como forma de contraprestação financeira.

Realizadas essas breves considerações sobre o conceito de *royalty* e os sistemas mais comuns de base cálculo, passa-se a traçar aspectos relevantes da evolução histórica da legislação sobre os *royalties* no Brasil, essenciais para a compreensão do atual sistema de compensação pela exploração dos recursos minerais.

3.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO SOBRE OS *ROYALTIES* DA MINERAÇÃO NO BRASIL

3.1.1 Período colonial

A descoberta do Brasil, de certo modo, pode ser atribuída ao interesse dos portugueses por ouro e outros metais preciosos. Assim, desde o século XV a mineração brasileira tem se relacionado diretamente com a história deste país.

No período colonial, qualquer tipo de riqueza mineral descoberta em terras colonizadas por Portugal pertencia à realeza. Vigorava neste período o sistema

regaliano, no qual o rei somente permitia a exploração de jazidas em seu território mediante retribuição, qual seja: o *royalty*⁵⁰.

Durante o Brasil Colônia, a exploração mineral foi regida por algumas Ordenações, merecendo destaque as Manoelinas (1514 a 1603), que trouxeram o domínio real sobre as riquezas minerais⁵¹, bem como as Filipinas (1603), que dentre outras modificações, extinguiu a participação do superficiário⁵² nos resultados da exploração do minério, além de instituir o quinto⁵³, pago pelos particulares exploradores de ouro à Coroa.

A administração e fiscalização do quinto competiam à Intendência das Minas, órgão submetido à Coroa Portuguesa presente em cada uma das capitanias que extraíam ouro. Afora a fiscalização e cobrança do quinto, o referido órgão era responsável pela distribuição das datas minerais⁵⁴.

Nessa época, a atividade minerária se dava de forma precária, utilizando-se de técnicas de garimpagem que subaproveitavam as jazidas minerais, resultando num rápido exaurimento do minério, por conseguinte, afetando a arrecadação da Coroa.

Diante dessa redução na arrecadação, além das perdas suportadas pelas ações fraudulentas e contrabando de minérios, a Coroa Portuguesa, em 1719, criou as Casas de Fundição e instituiu a arrecadação em barras de ouro do quinto. Assim, todo o ouro extraído deveria ser encaminhado à Casa de Fundição, que fundia o metal, retirava o quinto e transformava em barras o residual.

Marcelo Lavocat Galvão *apud* Machado relata que, insatisfeita com a redução da arrecadação, a Coroa decidiu alterar a política tributária, instituindo “um sistema de cota fixa, definida em 100 (cem) arrobas por ano, correspondente a cerca de uma tonelada e meia [1.468,9 kg] do precioso minério”⁵⁵. Caso a referida cota

⁵⁰ MACHADO, Frederico Munia. A evolução histórica da legislação sobre os royalties da mineração brasileira. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (Coordenador). **A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais - CFEM**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. p. 10.

⁵¹ MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.12.

⁵² Ressalta-se que no atual regime jurídico dos *royalties* é assegurado o direito do superficiário na participação dos resultados da exploração, com proteção constitucional, consoante dispõe o art. 176, § 2º, da Constituição Federal de 1988.

⁵³ O quinto correspondia a um quinto dos resultados obtidos com a exploração, ou seja, 20% de tudo que fora explorado, podendo-se deduzir os custos da operação. Para Frederico Machado “o quinto correspondia, na sua essência, a um *royalty* (decorrente da exploração de um bem pertencente ao Rei)”. MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.17.

⁵⁴ As datas minerais eram os lotes distribuídos para exploração de ouro nas colônias. MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.14-15.

⁵⁵ MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.15.

não fosse adimplida pelo minerador, era autorizada a chamada “Derrama”, que, segundo Galvão, tratava-se da “cobrança da diferença em relação àquilo que deveria ser pago”⁵⁶.

A Derrama era realizada por dragões – soldados metropolitanos que eram autorizados pela Coroa a invadir casas e confiscar tudo aquilo que fosse necessário para completar o valor da cota de 100 (cem) arrobas. Essa forma violenta e autoritária de garantir a arrecadação a todo custo, despertou entre os colonos o sentimento de revolta contra as imposições da Metrópole.

Aliada à insatisfação da população, difundia-se os ideais iluministas no seio social, contribuindo para a eclosão de várias revoltas coloniais, tais como a Revolta de Felipe dos Santos e a Inconfidência Mineira ou Conjuração Mineira⁵⁷, esta última que marcou o processo de extinção do regime colonial no Brasil.

3.1.2 Período Imperial até a Constituição Federal de 1946

Com a independência do Brasil foi promulgada a Constituição do Império em 1824, que atendendo aos anseios sociais vivenciados naquele momento histórico, cuidou de assegurar no seu texto a inviolabilidade dos direitos políticos, a segurança jurídica e a propriedade.

Nesse diapasão, o art. 179, inciso XXII, da Carta Constitucional de 1824⁵⁸, garantiu a todos a plenitude do direito de propriedade, ensejando dúvidas quanto à propriedade dos recursos minerais nesse período, visto que, para alguns, com a nova ordem constitucional, a propriedade da superfície passou a abranger também o subsolo, característica típica do sistema fundiário ou de acessão.

Todavia, tal argumentação não prosperou, consolidando o entendimento de que a propriedade das minas pertencia à nação brasileira, ficando sua exploração sujeita à autorização do Governo Imperial. Assim, a doutrina costuma afirmar que

⁵⁶ *Idem, ibidem*, p.15.

⁵⁷ A Inconfidência Mineira se deu em 1789, em Vila Rica. Destacou-se por possuir conotação ideológica, difundindo o ideal de libertação. A revolta resultou no enforcamento e esquartejamento de Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes.

⁵⁸ Art. 179, inciso XXII. “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação”. (BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 05 set. 2016).

neste período adotou-se o sistema dominial, no qual o Estado reserva para si a propriedade dos recursos minerais⁵⁹.

Não obstante a Carta Imperial não oferecer tratamento diferenciado para a tributação da atividade de mineral⁶⁰, sendo tributada do mesmo modo que os demais setores da economia, Gustavo Kaercher Loureiro⁶¹, citado por Machado, aduz que era possível a cobrança de contraprestações em benefício do Estado:

Tal contraprestação, entretanto, variou em atenção às peculiaridades do empreendimento. Neste período, as normas eram específicas, mas há uma certa tendência em cumular dois tipos de pagamentos pelo que os textos da época qualificavam como *transferência da propriedade* da mina: um fixo, relativo à cada *data mineral* concedida, e outro, variável segundo o rendimento da mina, estabelecido ou *in natura*.

Pode-se afirmar, portanto, que, embora se observe algumas mudanças no âmbito tributário, a Constituição Imperial não tratou especificamente dos *royalties* pela exploração mineral, talvez em virtude do sentimento sócio-político em que foi idealizada.

A Carta Republicana de 1891, sob o espírito das ideias liberais, das liberdades econômicas e políticas, instituiu, pela primeira vez no Brasil, o sistema de acessão ou fundiário, em que o proprietário da superfície também era proprietário do subsolo, conseqüentemente, dos recursos minerais ali depositados⁶².

Com a unificação da propriedade do solo e do subsolo estabelecida na nova ordem constitucional, dúvidas passaram a surgir relativas ao vínculo jurídico existente entre a mina e o solo sob o qual se encontra, em virtude do próprio texto constitucional tratar desses bens com terminologias distintas.

A fim de pôr um ponto final nessa discussão, o Decreto nº 15.211/1921, que regulamentou a Lei nº 4.265/1921 (Lei de Simões), definiu, no art. 6º, que “a mina

⁵⁹ MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.19.

⁶⁰ A fim de evitar os abusos vivenciados no Período Colonial, a Constituição do Império estabeleceu nos seus arts. 36 e 171 que o processo de criação de tributos se iniciaria e findaria no âmbito do Poder Legislativo.

⁶¹ *Idem, ibidem*, p. 19.

⁶² Art. 72, § 17 da Constituição Federal de 1891 dispõe: “O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.a) A minas pertencem ao proprietario do sólo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas”. (BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 05 set. 2016).

constitui propriedade imóvel, acessória do solo, mas distinta dele⁶³". Assim, era permitido ao proprietário da jazida mineral ou mina a alienação desta independentemente da superfície.

Durante o período de vigência da Constituição de 1821, as minas e jazidas que eram de domínio privado⁶⁴ estavam, portanto, independentemente de concessão ou pagamento ao Estado. Entretanto, para os particulares que fossem explorar as minas e jazidas minerais que fossem de domínio público⁶⁵ (pertencente à União, Estados ou Municípios), o art. 94, do Decreto nº 15.211/1921, estabelecia que "além das taxas fixas haverá um imposto sobre a produção annual da mina, que, será, fixado nas leis federaes, para cada caso e época, de accôrdo com a natureza e teôr do mineiro"⁶⁶.

Nesse contexto, observa-se que a participação governamental no resultado da exploração dos recursos minerais estava intimamente associada à dominialidade da jazida ou mina, sendo os *royalties* devidos apenas quando aquelas fossem de domínio público.

A Constituição Federal de 1934 foi responsável pelo processo de publicização das riquezas minerais, bem como separou, definitivamente, a superfície e o subsolo. Instituiu ainda o regime jurídico único de autorização e concessão para a mineração, estabelecendo ainda critérios que são até hoje base da regulação do setor mineral⁶⁷.

O texto constitucional de 1934, embora tenha demonstrado uma tendência à nacionalização das riquezas minerais, preservou o direito daqueles que já detinham a propriedade de minas e jazias minerais, à época da promulgação da nova ordem constitucional.

Neste cenário, foi criado o Código de Minas de 1934 (Decreto nº 24.642/1934), que, com o intuito de promover o processo de nacionalização dos

⁶³ BRASIL. **Decreto n. 15.211, de 18 de dezembro de 1921**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15211.htm>. Acesso em: 05 set. 2016.

⁶⁴ MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.23.

⁶⁵ *Idem, ibidem*, p. 23.

⁶⁶ *Idem, ibidem*, p. 24.

⁶⁷ "Art 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art 119 - O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei". (BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm >. Acesso em: 05 set. 2016).

recursos minerais, disciplinou que as minas e jazidas, quando descobertas, integrariam ao patrimônio da nação, enquanto que as descobertas deveriam ser manifestadas ao poder público em prazo determinado, sob pena de perder o direito sobre a jazida, *in verbis*:

Art. 5º As jazidas conhecidas pertencem aos proprietários do solo, onde se encontrem ou a quem for por legítimo título.

§ 1º As jazidas desconhecidas, quando descobertas, serão incorporadas ao patrimônio da nação, como propriedade imprescindível e inalienável.

§ 2º Só serão consideradas conhecidas, para os efeitos deste Código as jazidas que forem manifestadas ao poder público na forma e prazo prescritos no art. 10.

(...)

Art. 10. Os proprietários das jazidas conhecidas e os interessados na pesquisa e lavra delas por qualquer título válido em direito serão obrigados a manifestá-las dentro do prazo de um (1) ano contado da data da publicação deste Código e na seguinte forma:

(...)

Art. 11. O proprietário ou interessado que não satisfizer as exigências do art. 10 perderá *ipso facto* todos os seus direitos sobre a jazida, que será considerada desconhecida na forma do § 2º do art. 5º.

Verifica-se que fora preservado o direito sobre as jazidas para aqueles que as manifestassem da forma prevista na norma, remanescendo a coexistência entre as minas de domínio público e as de domínio privado. Todavia, ao tratar dos *royalties* da mineração, o Código de Minas de 1934 estabeleceu que os mesmos fossem pagos ao governo independentemente se a extração ocorreu em mina ou jazida pública ou privada (aquelas que foram manifestadas)⁶⁸.

A Carta Constitucional de 1937, de modo geral, manteve as regras dispensadas ao setor mineral no ordenamento constitucional anterior. Porém, foi o Decreto-Lei nº 66, de 14 de dezembro de 1937, criado para conformar o Código de Minas de 1934 aos novos ditames constitucionais, que trouxe a principal mudança no campo da dominialidade das minas e jazidas, pois, atribuiu a propriedade das minas de domínio público à União e aos Estados⁶⁹.

⁶⁸ “Art. 42. Expressar-se-ão no título as condições com que se faz a concessão; estas condições podem ser gerais ou acidentais. As condições gerais são as seguintes:

IX, pagar, na forma da lei:

a) pelos produtos da mina, os direitos do pesquisador, da produção efetiva da mina ou do valor dessa produção, a escolha do proprietário;

b) igual quota ao Governo da União, nas mesmas condições, enquanto durar a lavra, ou o duplo dessa quota, se o concessionário for o proprietário da jazida ou mina”; (...). (BRASIL. **Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934 (Código de Minas de 1934)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24642.htm>. Acesso em: 05 set. 2016).

⁶⁹MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.32.

No que se refere especificamente aos *royalties* e à tributação mineral, as alterações substanciais neste período vieram com a edição do Código de Minas de 1940 (Decreto-Lei nº 1.985, de 29 de março de 1940), que revogou expressamente o Código de Minas de 1934. O novo Código passou a exigir o pagamento de taxas pela autorização de pesquisa⁷⁰ e pelo decreto de lavra, bem como definiu o recolhimento de contribuição ao Tesouro Nacional, incidente sobre a produção da lavra:

Art. 31. A autorização de lavra terá por título um decreto, que será transcrito no livro próprio da D.F.P.M.

§ 1º A transcrição far-se-á após o pagamento da taxa do decreto, a qual será duas vezes a da autorização de pesquisa correspondente.

§ 2º Além dessa taxa, o concessionário, se fôr o proprietário da jazida, recolherá ao Tesouro Nacional a contribuição correspondente a três por cento do valor da produção efetiva, calculada na boca da mina, conforme os §§ 1º e 2º do art. 68, e em duas prestações semestrais, que se vencerão, respectivamente, em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano.

§ 3º Se não fôr o proprietário da jazida, o concessionário recolherá anualmente 1,5 % da produção efetiva da mina, na forma e nos prazos do parágrafo anterior

§ 4º No caso das jazidas da classe XI, a taxa a que se referem os §§ 2º e 3º deste artigo será cobrada à base da utilização das águas e gases⁷¹.

Registra-se ainda que, objetivando conter o desequilíbrio da carga tributária no setor mineral, o Código definiu que a soma dos tributos cobrados pelos entes federativos não poderia exceder 8% (oito por cento) da produção efetiva, calculada na boca da mina⁷². Desse modo, considerando que 3% (três por cento) já era devido

⁷⁰ Originalmente as taxas para autorização de pesquisa foram estabelecidas nesses valores, sendo calculadas pelo número de hectares da área objeto da pesquisa. Impende registrar que no marco regulatório da mineração há previsão para cobrança de taxa para autorização e pesquisa, conforme se estudará adiante.

“Art. 17. O concessionário da autorização pagará pela área a pesquisar a seguinte taxa:

Por hectare

Classes I a VII 10\$0

Classes VIII e IX 5\$0

Classe X \$5

Classe XI 10\$0

Parágrafo único. Seja qual fôr a área a ser pesquisada, a taxa mínima para a obtenção da autorização de pesquisa será de 100\$0”.

(BRASIL. **Decreto nº 1.985, de 29 de março de 1940 (Código de Minas de 1940)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1985.htm >. Acesso em: 05 set. 2016).

⁷¹ BRASIL. **Decreto nº 1.985, de 29 de março de 1940 (Código de Minas de 1940)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1985.htm >. Acesso em: 05 set. 2016.

⁷² “Art. 68. Os tributos lançados pela União, pelo Estado e pelo município sobre o minerador habilitado por força de decreto de autorização de lavra, ou garantido pelo [art. 143, § 4º, da constituição](#), não excederão, em seu conjunto, de oito por cento do valor da produção efetiva, calculado na boca da mina”. (BRASIL. **Decreto nº 1.985, de 29 de março de 1940 (Código de**

ao Tesouro Nacional a título de contribuição, a atuação tributária dos Municípios e dos Estados não poderia ultrapassar 5% (cinco por cento) da produção mineral.

Ocorre que, após sucessivas alterações, foi extinta do Código de Minas de 1940 a contribuição devida ao Tesouro Nacional, com as alterações inseridas pelo Decreto-Lei nº 5.247/1943. Assim, até o final da vigência da Constituição Federal de 1937, não houve nova previsão legal para a participação governamental, a título de contribuição, no que tange os resultados obtidos com a exploração mineral.

3.1.3 A Constituição Federal de 1946: a vigência do Imposto Único sobre Minerais

A Carta Política de 1946 reafirmou a distinção entre a propriedade do solo e subsolo, já contemplada no texto constitucional anterior, e inovou no campo da tributação mineral, conferindo à União a competência para decretar imposto único sobre os minerais, a fim de inibir o aumento de tributação entre os entes federados e fomentar, por conseguinte, o desenvolvimento do setor mineral, subscreve-se o teor do artigo 15, inciso III e § 2º:

Art 15 - Compete à União decretar impostos sobre:

(...)

III - produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica;

(...)

§ 2º - A tributação de que trata o nº III terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal⁷³.

A regulamentação do Imposto Único sobre Minerais (IUM) se deu apenas depois de quase duas décadas anos da previsão constitucional, quando foi editada a Lei nº 4.425/1964. Frederico Munia aduz que, até a edição da lei que instituiu o IUM, incidiam sobre a atividade mineral outros tributos, muitas vezes não observando o

Minas de 1940). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1985.htm >. Acesso em: 05 set. 2016).

⁷³ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm >. Acesso em: 2 de out. 2016.

limite de 8% (oito por cento) disposto no art. 68, do Código de Minas de 1940, possivelmente não recepcionado pela Carta Constitucional de 1946⁷⁴.

A norma infraconstitucional que regulamentou o IUM vedou a incidência de qualquer outro tributo federal, estadual ou municipal sobre os depósitos minerais, jazidas ou minas. Afora isso, estabeleceu como fato gerador do referido imposto

a saída do produto do respectivo depósito, jazida ou mina assim entendida a área constante de licença, de autorização de pesquisa ou lavra ou, quando se tratar de mineral obtido por fiação, garimpagem ou trabalhos assemelhados, a primeira aquisição aos respectivos produtores⁷⁵.

Acrescenta-se que a lei ainda previa como contribuintes do imposto único os mineradores titulares de autorizações de pesquisa ou lavra de jazida, bem como o primeiro comprador do minério extraído por fiação, garimpagem ou métodos assemelhados.

A alíquota do IUM era fixada em 10% (dez por cento) sobre os minerais, com exceção do carvão mineral, que possuía índice de apenas 8 % (oito por cento) sobre a produção. O referido tributo era arrecadado pela União, mas a soma da sua receita era distribuída entre os Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando os percentuais e critérios a seguir descritos:

Art. 6º É fixada em 10% (dez por cento) a alíquota do impôsto único sôbre as substâncias minerais em geral e em 8 % (oito por cento) a incidente sôbre o carvão mineral, sendo assim distribuído o produto de sua arrecadação:

a) resultante do impôsto único sôbre a substâncias minerais, exclusive o carvão mineral:

I - 10% (dez por cento) para a União;

II - 70% (setenta por cento) para os Estados e o Distrito Federal;

III - 20% (vinte por cento) para os Municípios.

b) resultante do impôsto único sôbre o carvão mineral:

I - 10% (dez por cento) para a União;

II - 62% (sessenta e dois por cento) para os Estados e o Distrito Federal;

III - 28% (vinte e oito por cento) para os Municípios.

§ 1º A distribuição da receita a que se referem os números II e III das letras a) e b) dêste artigo, entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, será feita da seguinte forma:

I - 1% (um por cento) proporcionalmente ao consumo de minerais;

II - 4% (quatro por cento) proporcionalmente à superfície territorial;

III - 5% (cinco por cento) proporcionalmente à população;

⁷⁴ MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.39.

⁷⁵ BRASIL, **Lei 4.425, de 8 de outubro de 1964**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4425.htm>. Acesso em: 2 out. 2016.

IV - 90% (noventa por cento) diretamente ao Estado, ao Distrito Federal e ao Município, em cujo território tiver sido extraído o mineral produtor da receita⁷⁶.

Além de definir os percentuais e critérios de distribuição do produto da arrecadação do tributo, a lei vinculou, expressamente, a destinação que os entes beneficiários poderiam dar àquele recurso, elegendo áreas prioritárias de investimento, tais como a educação, transporte, indústrias, conforme se depreende do art. 11, da Lei nº 4.425/1964:

Art. 11. Os Estados, Municípios e o Distrito Federal aplicarão, obrigatoriamente, a sua quota do imposto único sobre minerais, em investimentos nos setores rodoviários e de transporte em geral, energia, educação, agricultura e indústria.

Sabe-se que durante a vigência da Constituição de 1946 não havia pagamento de *royalties* da mineração propriamente dito, com a exceção do *royalty* que era devido pela exploração, especificamente, a extração de carvão mineral, instituído pela Lei nº 3.860, de 24 de dezembro de 1960.

Entretanto, é inegável a preocupação do legislador em socializar os resultados obtidos com atividade de mineração. O mesmo espírito pode-se sentir do disposto no art. 18, da referida Lei nº 3.860/1964⁷⁷, que regulamentava a participação governamental na produção de carvão mineral:

Art. 18. Fica estabelecido o *royalty* de 3% (três por cento) sobre o valor do carvão produzido, cabendo dois por cento aos municípios e um por cento aos estados produtores, destinados a recuperação social e econômica das suas populações⁷⁸.

As disposições basilares sobre o Imposto Único sobre Minerais não sofreram modificações substanciais com a Constituição da República de 1967 e com o Código de Minas de 1967 (Decreto-Lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967), este, ainda em vigor. O Decreto-Lei nº 1.038 de 21 de outubro de 1969, o qual revogou a Lei nº 4.425/1964, trouxe algumas alterações concernentes ao IUM, porém, nada

⁷⁶ BRASIL, **Lei 4.425, de 8 de outubro de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4425.htm>. Acesso em: 2 out. 2016.

⁷⁷ Registra-se que o art. 18 da Lei nº 3.860/1964, que tratava do *royalty* sobre a exploração de carvão mineral, foi revogado, expressamente, pela Lei nº 4.425/1964.

⁷⁸ BRASIL, **Lei 3.860, de 24 de dezembro de 1960**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3860.htm>. Acesso em: 2 out. 2016.

tratou a respeito da participação governamental na produção mineral, o que perdurou até a Constituição de 1988.

3.1.4 A Constituição Federal de 1988 e o atual marco regulatório infraconstitucional dos *royalties* da mineração

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 20, inciso IX, que “os recursos minerais são bens da União, inclusive os do subsolo”, reafirmando a propriedade distinta desses recursos da do solo⁷⁹, pondo fim ainda à propriedade privada das minas e jazidas minerais.

A publicização dos recursos minerais consagrada na Carta Cidadã de 1988 resultou dos reclames da sociedade civil, bem como da conveniência político-administrativa da União como gestora desses recursos em todo o território nacional.

Fábio Earp *apud* Machado⁸⁰ aduz que, a despeito de os bens minerais terem sido incorporados ao patrimônio da União, eles “pertencem, na realidade, a todos os brasileiros e sua exploração deve estar voltada aos legítimos interesses nacionais e para as prioridades do desenvolvimento socioeconômico do país”. Isto é, os recursos naturais constituem patrimônio da nação, exercendo a União soberania sobre eles, com o fito de geri-los de modo a assegurar o desenvolvimento nacional.

O art. 1.230, do Código Civil de 2002, em consonância com o texto constitucional, cuidou de excluir da propriedade do solo “as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais”⁸¹.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 3273⁸², cujo relator do Acórdão foi o Ministro Eros Grau, se posicionou a respeito da distinção entre a

⁷⁹A distinção entre a propriedade do solo e a do subsolo encontra-se consagrada na Constituição Federal de 1988, no art. 176: “As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 2 out. 2016).

⁸⁰MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.44.

⁸¹BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 8 out. 2016.

⁸²BRASIL. Supremo Tribunal Federal - ADI: 3273 DF, Relator do Acórdão: Ministro Eros Grau, Data de Julgamento: 16/03/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-03-2007 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408864>>. Acesso em: 08 out. 2016.

propriedade dos produtos obtidos com a exploração do petróleo e dos minerais e a atividade econômica propriamente dita. Nesse sentido, o Ministro Eros Grau conclui que

permitiu-se então seja, o domínio do resultado da lavra, atribuído a terceiros pela União, visto que a propriedade dos produtos ou serviços da atividade econômica não pode ser tida como abrangida pelo monopólio do desenvolvimento de determinada atividade econômica⁸³.

Verifica-se, portanto, que no atual sistema constitucional, os recursos minerais podem ser explorados economicamente, no interesse nacional, por brasileiros ou empresas constituídas sob as leis brasileiras, mediante autorização de pesquisa ou concessão de lavra, sendo garantido ao concessionário o produto da lavra e ao superficiário a participação⁸⁴ nos resultados da atividade de exploração, consoante disposto no § 2º, do art. 176 da Constituição de Federal de 1988⁸⁵.

A partir das experiências históricas da tributação mineral, a Constituição da República de 1988 permitiu a incidência de tributos comuns a outras atividades, mas com algumas limitações. Assim, limitou a incidência de imposto sobre a produção mineral, conforme se depreende ao § 3º, do art. 155, da Carta Magna de 1988:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
§ 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do *caput* deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País⁸⁶.

⁸³GRAU, Eros Roberto. Comentário aos artigos 176 e 177. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013. p. 1847.

⁸⁴ Registra-se que a participação do superficiário nos resultados da exploração mineral encontra-se prevista nos arts. 11 e 12 do Código de Minas (Decreto-Lei nº 227/1967), e corresponde a 50% (cinquenta por cento) do valor que for pago à título da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM), o *royalty* mineral.

⁸⁵Art. 176. (...) “§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o “caput” deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. § 2º - É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 2 out. 2016).

⁸⁶ Elucida-se que o inciso II, do art. 155, da Constituição Federal de 1988 refere-se ao imposto incidente sobre “operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior”. Por sua vez, os incisos I e II, do art. 153 da CRFB/88, referem-se aos impostos sobre “importação de produtos estrangeiros”; e sobre a “exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados”, respectivamente. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

Verifica-se que, na prática, com as alterações trazidas no campo tributário, a União transferiu para os Estados a receita tributária do setor mineral, possibilitando, por exemplo, a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988, reconhecendo a necessidade de socializar os resultados obtidos com a exploração dos recursos minerais, bens de caráter finito, e preocupada com os danos socioambientais decorrentes da atividade de mineração, cuidou de assegurar aos Estados, Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da administração direta da União, a *participação no resultado da exploração* ou a *compensação financeira*⁸⁷, como contraprestação pela exploração econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios, a saber:

Art. 20. (...)

§ 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.

Sob esse prisma, foram editadas a Lei nº 7.990/1989, de 28 de dezembro de 1989, que instituiu a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM), os *royalties* da mineração, e a Lei nº 8.001/1990, de 13 de março de 1990, que definiu os percentuais da distribuição dessa receita entre os entes da federação.

O art. 6, da Lei nº 7.990/89, definiu o percentual da CFEM em até 3% (três por cento) do faturamento líquido⁸⁸ resultante da venda do produto mineral, obtido

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 out. 2016).

⁸⁷ CANOTILHO, Gomes J.J.; MENDES, Gilmar Fereira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁸⁸ A definição de faturamento líquido para fins da base de cálculo da CFEM encontra-se disposta no art. 2º, da Lei nº 8.001/90, *verbis*: “Para efeito do cálculo de compensação financeira de que trata o art. 6º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, entende-se por faturamento líquido o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguros”. (BRASIL. **Lei 8.001, de 13 de março de 1990 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8001.htm>. Acesso em: 08 out. 2016).

após o beneficiamento e anterior à transformação industrial, sendo o recolhimento devido pelos titulares de direitos minerários autorizativos da exploração do minério⁸⁹.

A Lei nº 8.001/1990, com as alterações inseridas pela Lei nº 9.993 de 24 de julho de 2000, além de estabelecer as alíquotas da compensação de acordo com a classe da substância mineral⁹⁰, definiu, no § 2º do art. 2º, os percentuais para distribuição da arrecadação da CFEM entre os entes federados e os órgãos da administração direta e indireta, *verbis*:

Art. 2º (...)

§ 2º A distribuição da compensação financeira referida no *caput* deste artigo será feita da seguinte forma:

I - 23% (vinte e três por cento) para os Estados e o Distrito Federal;

II - 65% (sessenta e cinco por cento) para os Municípios;

II-A. 2% (dois por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, instituído pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral;

III - 10% (dez por cento) para o Ministério de Minas e Energia, a serem integralmente repassados ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, que destinará 2% (dois por cento) desta cota-parte à proteção mineral em regiões mineradoras, por intermédio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.

Quanto aos percentuais de rateio definidos para cada ente federativo, preliminarmente, cumpre destacar a preocupação do legislador em destinar a maior parcela da arrecadação desta receita aos Municípios explorados. Tal aspecto, inegavelmente relevante, será objeto de reflexão ainda neste capítulo.

Por fim, registra-se que a criação da CFEM gerou por muitos anos intensos debates entre os estudiosos do assunto, especialmente quanto à constitucionalidade das Leis nº 7.990/89 e 8.001/90, que instituíram a compensação, de modo que a

⁸⁹ BRASIL, **Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

⁹⁰ As alíquotas da compensação financeira encontram-se assim previstas no § 1º, do art. 2º, da Lei nº 8.001/90: “§ 1º O percentual da compensação, de acordo com as classes de substâncias minerais, será de:

I - minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio: 3% (três por cento);

II - ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias minerais: 2% (dois por cento), ressalvado o disposto no inciso IV deste artigo;

III - pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres: 0,2% (dois décimos por cento);

IV - ouro: 1% (um por cento), quando extraído por empresas mineradoras, e 0,2% (dois décimos por cento) nas demais hipóteses de extração”. (BRASIL. **Lei 8.001, de 13 de março de 1990 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8001.htm>. Acesso em: 08 out. 2016).

matéria foi apreciada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800-5⁹¹, pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu, definitivamente, a constitucionalidade das referidas leis, sendo essas as atuais normas infraconstitucionais de regência dos *royalties* da mineração.

3.2 NATUREZA JURÍDICA DOS *ROYALTIES* DA MINERAÇÃO

A instituição da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais pelas Leis nº 7.990/89 e nº 8.001/90 despertou entre os estudiosos da matéria um intenso debate sobre a natureza jurídica dessa exação. Várias correntes foram formadas, suscitando, inclusive, a inconstitucionalidade das referidas normas instituidoras.

Uma das correntes defendia tratar-se de tributo, da espécie imposto, ao argumento de que a CFEM, do modo que foi instituída, adequava-se à definição de tributo disposta no art. 3º do Código Tributário Nacional⁹². Filiaram-se a essa corrente William Freire, Alberto Xavier e Adriano Daleffe⁹³, arguindo a inconstitucionalidade da cobrança da CFEM pela Lei nº 7.990/1989, pois a matéria encontrava-se reservada a lei complementar, conforme disposto no art. 146, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988⁹⁴.

Houve ainda quem defendesse que a CFEM seria uma compensação ou indenização, devida em razão da exploração dos recursos minerais não renováveis pertencentes à União. Nesse sentido, Regina Helena Costa e Marcos Juruena Villela Souto *apud* Frederico Munia Machado, atribuem à CFEM o caráter de indenização

⁹¹O julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800-5 – Distrito Federal será abordado com maior detalhamento no tópico relativo à natureza jurídica da CFEM, visto que esse aspecto também foi objeto de análise da Suprema Corte.

⁹²“Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (BRASIL, **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 08 out. 2016).

⁹³MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.48.

⁹⁴“Art. 146. Cabe à lei complementar:

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; (...). (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 out. 2016).

de natureza cível, conseqüente do dano causado ao Estado com a exploração mineral⁹⁵.

Uma terceira tese sustentada por Heleno Taveira Tôrres, Aurélio Pitanga Seixas Filho, Ricardo Lobo Torres, entre outros, defendem ser a CFEM uma receita originária, na subespécie patrimonial, decorrente da exploração dos bens do próprio Estado, tais como os recursos hídricos e recursos minerais.

Kiyoshi Harada⁹⁶, em contrapartida, afirma que a compensação financeira não se caracteriza enquanto tributo, uma vez que ela envolve uma contraprestação pela extração dos recursos minerais pertencentes à União. Assevera o autor que a compensação não se origina do poder de império do Estado, mas da relação de propriedade.

Por sua vez, Marcelo Mendo Gomes de Souza⁹⁷, afirma que a CFEM não pode ser considerada imposto, visto que:

Para ser caracterizada como imposto, nos termos do art. 16 do Código Tributário Nacional, a CFEM teria de ter como fato gerador uma situação independente de qualquer atuação estatal específica, relativa ao contribuinte, pois, em se tratando de imposto não é preciso ao Estado criar nenhum serviço, nem dispor de qualquer bem ou atividade especial em troca do que o contribuinte irá pagar, porque não há contrapartida. Porém, existe contrapartida para o pagamento da CFEM, pois a receita é auferida em decorrência da exploração do recurso mineral pertencente à União, razão pela qual ela também não pode ser considerada imposto.

Destarte, resta evidente que a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais não se amolda as características de receita derivada (tributo), uma vez que decorre da exploração dos recursos naturais de propriedade da União, caracterizando, assim, receita pública originária.

No que se refere à possível natureza indenizatória da CFEM, acredita-se que não pode prosperar. Primeiro porque no ordenamento jurídico brasileiro a indenização visa reparar ou ressarcir por dano decorre de ato ilícito, enquanto que o fato gerador da CFEM é lícito, com previsão legal, sendo a compensação financeira auferida a partir do faturamento líquido obtido com a venda ou consumo da produção mineral.

⁹⁵ MACHADO, Frederico Munia. Op. cit., p.50.

⁹⁶ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 58-59.

⁹⁷ SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de. **Direito Minerário Aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 201.

Alberto Xavier⁹⁸ afirma que não se observa prejuízos da União em virtude da exploração dos recursos minerais, pois a finalidade de ser reservada a propriedade desses recursos à União é “assegurar a sua exploração ordenada e racional pelos particulares”. Assim, não há que se falar em perdas, mas em “valorização econômica dos recursos pela sua extração e beneficiamento”.

A controvérsia foi levada ao Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 228.800-5/DF, em que foi relator o Ministro Sepúlveda Pertence. O recurso pleiteava a declaração de inconstitucionalidade da compensação financeira instituída pelas Leis nº 7.790/89 e nº 8.001/90, fundamentadas no art. 20, § 1º, da Constituição Federal de 1988, alegando que a mesma, por ter caráter tributário, feriu o disposto nos artigos 154, I e 155, § 3º, da Carta Magna.

Conquanto o Recurso Extraordinário não tenha sido conhecido pela unanimidade da Primeira Turma do STF, o Acórdão ratificou, expressamente, a natureza patrimonial da CFEM, bem como conforme se observa a seguir:

EMENTA: Bens da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e § 1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90). 1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira previstas no art. 20, § 1º, CF, que configuram receita patrimonial. 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 Constituição⁹⁹.

O Ministro Sepúlveda Pertence, ao proferir seu voto, ressaltou que a compensação financeira do art. 20, § 1º, da Constituição de 1988, “há de ser entendida no seu sentido vulgar de mecanismo destinado a recompor uma perda, sendo, pois, essa perda, o pressuposto e a medida da obrigação do explorador”.

⁹⁸ XAVIER, Alberto. Natureza Jurídica de Incidência da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo, 2004. p. 15.

⁹⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 228.800, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 25/09/2001, DJ 16/11/2001.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28228800%29&base=baseA cordaos&url=http://tinyurl.com/h63ywdj>> Acesso em: 10 de out. de 2016.

Elucidou o relator que a compensação não decorre da perda do recurso mineral em favor do minerador, pois, se assim fosse, o valor da compensação teria que corresponder integralmente ao montante dos recursos explorados, o que tornaria inviável a exploração mineral pelos particulares. Afora isso, os Estados, Distrito Federal e Municípios não poderiam ser compensados por recurso que não lhes pertencem.

Arrematou o Ministro relator que “a compensação financeira se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera”. Com efeito, a compensação financeira teria a finalidade de assegurar recursos aos entes federados que suportaram os impactos ambientais (poluição, desmatamento, alagamentos) e socioeconômicos, como o aumento da demanda por serviços públicos, decorrente do incremento populacional, gerados pela mineração.

Nessa toada, adota-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a CFEM possui natureza jurídica de receita pública patrimonial, decorrente da exploração do patrimônio público da União.

Pelo exposto, compreende-se que a análise teleológica da instituição dos *royalties* da mineração é essencial para aferir se o atual marco regulatório infraconstitucional atende à finalidade constitucional da sua instituição, bem como se funciona como efetivo instrumento para o desenvolvimento sustentável nacional. Para tanto, após identificar a natureza jurídica desta receita, passar-se-á à análise dos aspectos práticos relativos à arrecadação, distribuição e aplicação dos *royalties*.

3.3 ARRECADAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS *ROYALTIES* DA MINERAÇÃO

No atual regime jurídico dos *royalties* da mineração, o sujeito passivo desta receita é toda pessoa, física ou jurídica, titular de direito minerário, que explorar os recursos minerais para fins de aproveitamento econômico. Logo, não há que se falar em recolhimento de CFEM resultante de lavra ilegal, uma vez que, na hipótese, fica o agente explorador sujeito ao ressarcimento integral ao erário, diante da usurpação do patrimônio público. Assim, os títulos minerários que ensejam e permitem o aproveitamento econômico dos recursos minerais e, por conseguinte, impõem o recolhimento da CFEM, são os regimes de Concessão de Lavra, Registro de

Licença, Permissão de Lavra Garimpeira e, excepcionalmente, a Autorização de Pesquisa com Guia de Utilização¹⁰⁰.

Criado com a finalidade de fomentar e superintender a pesquisa e exploração dos recursos minerais do país, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), vinculado ao Ministério de Minas e Energia, é a autarquia federal responsável por “baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal”, conforme dispõe o inciso IX, da Lei nº 8.876 de 2 de maio de 1994¹⁰¹.

O art. 6º da Lei nº 7.990/89, ao instituir a CFEM em no máximo 3% (três por cento) do faturamento líquido resultante comercialização do “produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial¹⁰²”, adotou como modelo o *royalty ad valorem*. Complementarmente, o art. 2º da Lei nº 8.001/90, definiu faturamento líquido como “o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguros¹⁰³”.

Por sua vez, o Decreto nº 1 de janeiro de 1991 além de ter reafirmado o conceito de faturamento líquido para fins de cálculo da CFEM, definiu como fato gerador do *royalty* a saída por venda do produto mineral da mina ou a sua consumação ou utilização em processo de industrialização dentro da própria jazida, mina ou estabelecimento de mineração, *verbis*:

Art. 15. Constitui fato gerador da compensação financeira devida pela exploração de recursos minerais a saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou de outros depósitos minerais de onde provêm, ou o de quaisquer estabelecimentos, sempre após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

¹⁰⁰A definição do regime de exploração observa, entre outros critérios, o tipo de substância mineral e da dimensão da área a ser explorada. Elucida-se, ainda, que conforme já se destacou anteriormente, o sujeito passivo da CFEM decorrente de exploração mineral em área de Permissão de Lavra Garimpeira é o primeiro adquirente do minério, e não o titular da permissão, conforme dispõe o § 4º, do Decreto 1, de 11 de janeiro de 1991.

¹⁰¹ BRASIL, **Lei nº 8.876 de 2 de maio de 1994 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8876.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

¹⁰² BRASIL, **Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

¹⁰³ BRASIL. **Lei 8.001, de 13 de março de 1990 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8001.htm>. Acesso em: 08 out. 2016

Parágrafo único. Equipara-se à saída por venda o consumo ou a utilização da substância mineral em processo de industrialização realizado dentro das áreas da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais, suas áreas limítrofes ou ainda em qualquer estabelecimento¹⁰⁴.

Desse modo, observa-se que tanto aquele que vende a substância mineral *in natura* ou o produto mineral, após a última etapa de beneficiamento¹⁰⁵, mas anterior a sua transformação industrial, quanto o que utiliza do produto mineral como insumo em processo de industrialização¹⁰⁶ realizado nas dependências da mina, jazida ou qualquer estabelecimento, são sujeitos passivos da compensação financeira.

No âmbito da Autarquia Minerária, a base de cálculo da CFEM foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 06, de 09 de junho de 2000, (D.O.U. de 12/06/2000), editada pelo Diretor-Geral do DNPM, que uniformizou o entendimento e os procedimentos de fiscalização dessa receita, definindo como parcelas dedutíveis para a obtenção do faturamento líquido:

Art.1º. Para os efeitos previstos no inciso II e no § 2º, do art. 14, do Decreto nº 1/91, somente são consideradas parcelas dedutíveis para obtenção do faturamento líquido sobre as operações de venda do produto mineral, mesmo que este esteja submetido a qualquer forma de acondicionamento ou embalagem:

I – IOF – Imposto sobre operações financeiras.

Aquele incidente nas operações de venda de ouro como ativo financeiro, efetivamente apurado, conforme constar de escrituração fiscal federal referente ao mês de ocorrência do fato gerador da CFEM;

II – ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;

Aquele efetivamente apurado, conforme constar de escrituração fiscal referente ao mês de ocorrência do fato gerador da CFEM; No caso de ICMS Substituição, aquele apurado na venda de água mineral, conforme constar de escrituração fiscal referente ao mês de ocorrência do fato gerador da

¹⁰⁴ BRASIL. **Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm>. Acesso em: 08 out. 2016

¹⁰⁵ De acordo com o inciso III, do art. 14, do Decreto nº 1/91 o processo de beneficiamento é “aquele realizado por fragmentação, pulverização, classificação, concentração, separação magnética, flotação, homogeneização, aglomeração ou aglutinação, briquetagem, nodulação, sinterização, pelletização, ativação, coqueificação, calcinação, desaguamento, inclusive secagem, desidratação, filtragem, levigação, bem como qualquer outro processo de beneficiamento, ainda que exija adição ou retirada de outras substâncias, desde que não resulte na descaracterização mineralógica das substâncias minerais processadas ou que não impliquem na sua inclusão no campo de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)”.

¹⁰⁶ O calcário é um dos principais insumos no processo de industrialização do cimento. Por isso é comum as empresas do setor de cimento utilizarem como base de cálculo da CFEM a soma dos custos operacionais e administrativo do beneficiamento mineral no processo produtivo, considerados até a última fase antes da transformação industrial (alteração química na composição da substância mineral), quando passa a incidir o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

CFEM. Este ICMS substituição deverá ser considerado no valor total da nota fiscal;

III – PIS – Programa de integração social e COFINS – Contribuição para o financiamento da seguridade social;

Aquele efetivamente apurado, conforme constar de escrituração fiscal federal, referente ao mês de ocorrência do fato gerador da CFEM, correspondente, unicamente, às receitas oriundas da venda do produto mineral;

IV – TRANSPORTE

Aquele incidente e destacado no preço de venda do produto mineral, posto no local determinado pelo comprador;

V – SEGURO

Aquele incidente e destacado no preço de venda, relativo ao transporte do produto mineral, posto no local determinado pelo comprador¹⁰⁷.

A base de cálculo de incidência da CFEM é uma temática bastante questionada por analistas que estudam a matéria, especialmente após a edição da Instrução Normativa nº 06/2000. Para Fernando Facury Scaff, a referida Instrução Normativa trouxe efeitos reducionistas aos conceitos abarcados pelas Leis nº 7.990/89 e nº 8.001/90, ao permitir apenas a dedução do ICMS, PIS e COFINS efetivamente apurados, conforme constar na escrituração fiscal relativa ao mês do fato gerador da CFEM, impossibilitando, por exemplo, a dedução para o contribuinte que pagou o imposto posteriormente por meio de parcelamento junto ao fisco¹⁰⁸.

Todavia, não obstante as controvérsias apontadas na doutrina, que defendiam, inclusive, a ilegalidade da Instrução Normativa, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial nº 756.530¹⁰⁹, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, reconheceu a validade da referida norma infralegal.

Além de ser responsável pela apuração e fiscalização da CFEM, o DNPM efetua o lançamento e a cobrança administrativa dessa receita, quando detecta o não recolhimento voluntário por parte do minerador¹¹⁰. Os prazos decadenciais e

¹⁰⁷ BRASIL. Instrução Normativa nº 06, de 09 de junho de 2000, (D.O.U. de 12/06/2000), do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-do-diretor-geral-do-dnpm/instrucoes-normativas-do-diretor-geral/instrucao-normativa-do-diretor-geral-20000609_006>; Acesso em: 08 de out. de 2016.

¹⁰⁸ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do Petróleo, minério e Energia*: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 184-185.

¹⁰⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 756530/DF 2005/0092596-2, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 12/06/2007, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 21/06/2007 p. 280. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=756530&b=ACOR&p=true&l=10&i=3>>; Acesso em: 08 de out. de 2016.

¹¹⁰ A pessoa física ou jurídica que explora os recursos minerais tem até o último dia útil do segundo mês subsequente ao fato gerador (saída por venda do produto mineral ou o seu consumo como insumo industrial) para emitir a Guia de Recolhimento Corrente da CFEM no site do DNPM e efetuar o pagamento.

prescricionais para lançamento e cobrança judicial, respectivamente, dos *royalties* da mineração geraram por muito tempo controvérsias na doutrina, bem como posicionamentos distintos nos tribunais pátrios, em virtude da ausência de previsão legal específica. Entretanto, recentemente, a Procuradoria Federal junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral, editou o Parecer nº. 228/2016/CAM/PF-DNPM-SEDE/PGF/AGU¹¹¹, aprovado com força normativa no âmbito da Autarquia, no qual foram consolidados os entendimentos sobre decadência e prescrição da CFEM.

O Procurador Federal Herbert Pereira da Silva, autor do referido parecer, assim dispôs sobre as revisões dos marcos temporais da decadência e prescrição da Taxa Anual por Hectare¹¹² e da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais:

Quadro 1: Entendimento Revisto sobre os marcos temporais da decadência e prescrição da CFEM e TAH

VENCIMENTO TAH e CFEM	ENTENDIMENTO REVISTO (Parecer n.º 27/2014/DIGE VAT/CGCOB/PGF e da Nota n.º 148/2015/DPCONT/PGF/AGU)	
	PRAZO DECADENCIAL (data limite para lançamento)	PRAZO PRESCRICIONAL (data limite para ajuizamento da Execução fiscal ¹¹³)
Até 29/12/1998	(período não sujeito à incidência de prazo decadencial, por falta de previsão legal)	5 anos (contados do vencimento)
A partir de 30/12/1998	10 anos a contar do vencimento	5 anos (contados do lançamento definitivo)

Fonte: Parecer n. 228/2016/CAM/PF-DNPM-SEDE/PGF/AGU, aprovado com força normativa em 06/10/2016. Elaboração do parecerista, com adaptações.

O entendimento esboçado no aludido parecer fundamentou ainda a elaboração da Orientação Normativa nº 12, da Procuradoria Federal junto ao DNPM,

¹¹¹BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer n. 228/2016/CAM/PF-DNPM-SEDE/PGF/AGU, de lavra do Procurador Federal Herbert Pereira da Silva, aprovado com força normativa no âmbito do DNPM em 06 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/pareceres>>. Acesso em: 08 de out. de 2016.

¹¹²A Taxa Anual por Hectare (TAH) é cobrada por hectare ao minerador, anualmente, durante a pesquisa mineral, ou seja, na vigência da Autorização de Pesquisa.

¹¹³A inscrição em Dívida Ativa suspende o prazo prescricional por 180 (cento e oitenta) dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes do término daquele prazo (art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830/1980).

encerrando, no âmbito administrativo, as controvérsias a respeito dos prazos decadenciais e prescricionais da CFEM. Todavia, impende registrar a deficiência do marco regulatório dos *royalties* da mineração, especialmente no que se refere à cobrança e à constituição desses créditos, de modo que tem exigido da Administração Pública reiteradas revisões de entendimento a fim de acomodar a cobrança dessa receita patrimonial na incipiente norma existente, ensejando, em alguns casos, prejuízos ao erário público, seja pelo retrabalho ou até mesmo pela perda dos créditos outrora lançados em processos administrativos de cobrança, quando na realidade encontra-se fulminado pela decadência ou prescrição. Feitos esses apontamentos sobre os aspectos práticos da cobrança da CFEM, passa-se a analisar a distribuição e aplicação dessa receita.

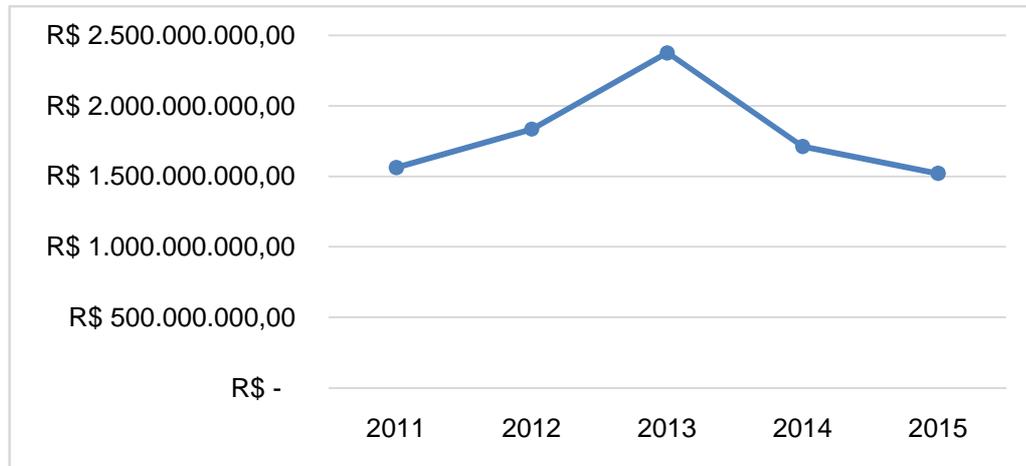
A distribuição dos *royalties* da mineração é efetuada também pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, por intermédio do Banco do Brasil. Conforme já exposto, a CFEM é distribuída entre os entes federados, da seguinte forma: 65% (sessenta e cinco por cento) para o Município onde foi lavrado o minério; 23% (vinte e três por cento) para o Estado respectivo; e 12% (doze por cento) para órgãos da administração direta ou indireta da União.

A arrecadação da CFEM até o ano de 2013 apresentava expressivo crescimento, passando de R\$ 323 (trezentos e vinte e três) milhões em 2004, para R\$ 2,3 (dois vírgula três) bilhões em 2013¹¹⁴, ou seja, um aumento de mais 700% (setecentos por cento) em menos de uma década, conforme apontam os dados disponíveis no *site* do Departamento Nacional de Produção Mineral.

Entretanto, com o agravamento da crise econômica mundial, houve redução dos investimentos, principalmente estrangeiros, no setor mineral no país, bem como contínua desvalorização dos preços internacionais das *commodities* minerais, em especial o minério de ferro, substância mineral responsável por 53,5% (cinquenta e três vírgula cinco por cento) do total da arrecadação da CFEM¹¹⁵, resultando, conseqüentemente, no decréscimo da arrecadação dos *royalties* da mineração.

¹¹⁴ De acordo com o Informe Mineral do primeiro semestre de 2014, produzido pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o expressivo aumento da arrecadação no ano de 2013 ocorreu em virtude do adimplemento de recolhimentos atrasados de CFEM. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/dnpm/informes/informe-mineral-2014-1o-semester>>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

¹¹⁵ BRASIL. Informe Mineral do segundo semestre de 2015, produzido pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/informes/informe-mineral-2_2015.pdf>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

Gráfico 1: Evolução da arrecadação dos *royalties* da mineração no Brasil (Em R\$ bilhões)

Fonte: Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Elaboração do autor.

Acrescenta-se ainda que, até setembro de 2016, o DNPM informa que arrecadou pouco mais de R\$ 1,4 bilhão a título de CFEM, demonstrando uma tendência de crescimento em relação ao ano de 2015, muito embora, ainda inferior aos anos de 2014 a 2011. Observa-se, portanto, o quanto a arrecadação dessa receita está sujeita às variações econômicas de mercado, revelando a sua instabilidade e temporalidade, características que não podem ser desprezadas na gestão desse recurso público.

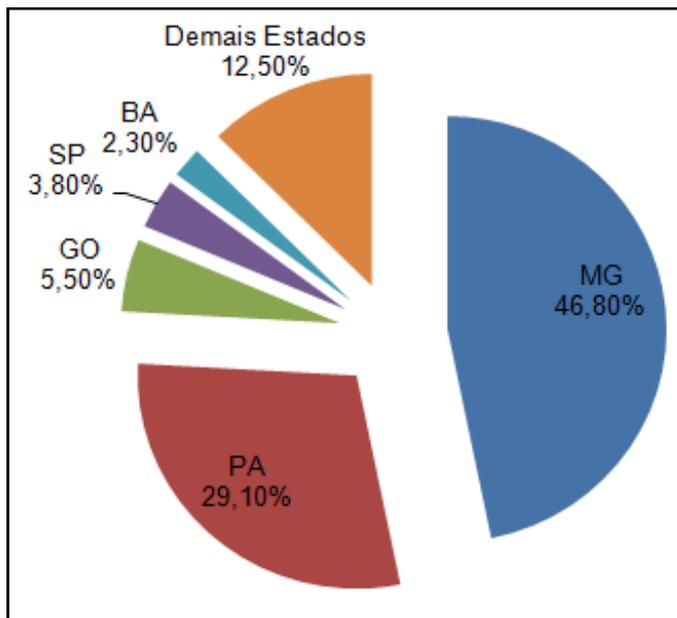
A rigidez locacional dos depósitos geológicos é outro fator que deve ser considerado na análise da distribuição dos *royalties* decorrentes da exploração dos recursos minerais. De acordo com o DNPM, somente os Estados de Minas Gerais e Pará, maiores produtores do minério de ferro do país, concentraram, no segundo semestre de 2015, 75,9% (setenta e cinco vírgula nove por cento) de toda a arrecadação dos *royalties* da mineração no Brasil naquele período¹¹⁶. O percentual restante é originário dos Estados da Bahia, Goiás e São Paulo, restando apenas uma parcela de 12,5% (doze vírgula cinco por cento) decorrente da produção dos demais Estados do país (Gráfico 2).

A concentração dessa receita torna-se mais evidente quando se considera que 65% (sessenta e cinco por cento) de toda a arrecadação da CFEM é distribuída para os municípios onde ocorreram a produção mineral, os quais, por sua vez,

¹¹⁶ Informe Mineral do segundo semestre de 2015, produzido pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/informes/informe-mineral-2_2015.pdf>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

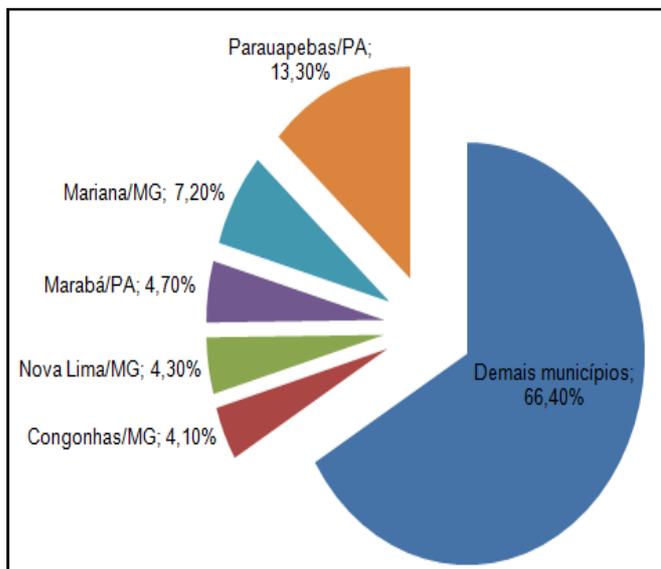
tornam-se excessivamente dependentes desse recurso temporário, conforme se observa nos Municípios de Parauapebas/PA, Mariana/MG, Marabá/PA, Nova Lima/MG e Congonhas/MG, que, juntos, somam 33,6 % (trinta e três vírgula seis por cento) da arrecadação dos *royalties* da mineração no segundo semestre de 2015 (Gráfico 3).

Gráfico 2: Distribuição da arrecadação dos *royalties* da mineração por Estado



Fonte: Informe Mineral 2º/2015. Elaborado pelo autor.

Gráfico 3: Distribuição da arrecadação dos *royalties* da mineração por Municípios



Fonte: Informe Mineral 2º/2015. Elaborado pelo autor.

Depreende-se dos gráficos que a concentração de recursos da CFEM nos Municípios é justificável, visto que é o ente federado que suporta os maiores impactos socioambientais decorrentes da exploração mineral, devendo, portanto, ter-lhe assegurados recursos financeiros que possibilitem a mitigação dos impactos e viabilize a estruturação para a esgotabilidade desse recurso.

Todavia, sabe-se que o maior desafio da gestão sustentável dos *royalties* da mineração está na aplicação desvinculada da função socioambiental da receita. Não obstante a Lei nº 7.990/89 vede a aplicação da compensação financeira para o “pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal”¹¹⁷, é comum os gestores municipais utilizarem desses recursos exauríveis para o pagamento de pessoal, manutenção da máquina pública, tornando-se cada vez mais dependente de uma receita nitidamente exaurível.

Nota-se que o legislador de fato não tratou de vincular expressamente a aplicação da receita oriunda da CFEM, quando da sua instituição. Entretanto, não se pode olvidar do objetivo constitucional de socializar os benefícios oriundos da extração dos recursos não renováveis, bem como de assegurar o desenvolvimento das gerações futuras. Assim, urge que a instituição de um novo marco regulatório para o setor de mineração, que crie mecanismo de controle e fiscalização da aplicação dos *royalties* da mineração.

¹¹⁷ BRASIL, **Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

4 OS ROYALTIES DA MINERAÇÃO COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Partindo-se do conceito essencial acerca do desenvolvimento sustentável, bem como do aprofundamento na evolução histórica da legislação sobre os *royalties* da mineração, perpassando, inclusive, sobre a natureza jurídica deste instituto jurídico no atual marco regulatório do *royalty* mineral, pode-se analisar, doravante, o papel desta receita patrimonial como instrumento constitucional para o desenvolvimento sustentável.

De todo o exposto sobre os *royalties* da mineração, uma característica essencial que deveria nortear qualquer análise destes recursos públicos é a sua inevitável esgotabilidade, tendo em vista o caráter finito dos recursos naturais não renováveis. Diante disso, será abordada a seguir a esgotabilidade dos recursos oriundos dos *royalties* da mineração frente à crescente dependência financeira dos entes beneficiários.

Posteriormente, em síntese, serão apresentadas proposições que podem contribuir para o aperfeiçoamento da aplicação e controle dos *royalties*, com vistas a atender os objetivos constitucionais, particularmente, o do desenvolvimento sustentável, numa perspectiva intergeracional.

4.1 A ESGOTABILIDADE DOS ROYALTIES DA MINERAÇÃO E A GARANTIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL INTERGERACIONAL

Aroudo Mota aduz que “a discussão sobre sustentabilidade dos ativos ambientais conduz à análise de sua capacidade de regeneração¹¹⁸”. Sob esse enfoque, pode-se afirmar que um dos fatores primordiais para conduzir de modo sustentável atividades econômicas que explorem recursos renováveis, é não

¹¹⁸ MOTA, José Aroudo. **O valor da Natureza: Economia e política dos recursos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 25.

“ultrapassar a taxa de renovação destes recursos, garantido um estoque mínimo constante”¹¹⁹.

Entretanto, o mesmo raciocínio quantitativo não se aplica na seara dos recursos naturais não renováveis. Isto é, a exploração mineral, além provocar danos socioambientais, experimentados pela atual geração, impossibilita a utilização desses minérios pelas gerações futuras, em razão do seu caráter esgotável.

Na contramão do caráter temporário dos *royalties* da mineração, os Municípios de base mineira têm se tornado extremamente dependentes da atividade de mineração e, especialmente, das receitas advindas desse setor – impostos, serviços e *royalties*, para a sua manutenção, de tal modo que a economia local se torna “refém” de empresas de mineração, que, por sua vez, têm sua atuação limitada à exaustão da jazida mineral.

O grau de dependência¹²⁰ e de vulnerabilidade¹²¹ dos 15 (quinze) maiores Municípios mineradores do Brasil no ano de 2005¹²², em relação à mineração, foi um dos objetos da pesquisa de doutorado de Maria Amélia Enriquez. Na pesquisa de campo, dentre os fatores avaliados, a autora identificou o percentual de participação da CFEM no valor total da receita de cada Município avaliado, detectando que em 8 (oito) deles esse recurso representava pelo menos 20% (vinte por cento) da receita municipal.

Verifica-se ainda que, dez anos após o levantamento realizado por Maria Amélia Enriquez, apenas Parauapebas/PA, Mariana/MG, Itabira/MG, Paracatu/MG e Canaã dos Carajás/PA se mantêm entre os 15 (quinze) maiores municípios

¹¹⁹ ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aplicação dos royalties do petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável**. Natal, 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

¹²⁰ Maria Amélia esclarece que “o grau de dependência de um município em relação à atividade mineradora é medido pela participação das rendas provenientes da mineração no total da receita do município”. Inclui-se, portanto, além da CFEM, outras receitas provenientes de impostos (ICMS, IPTU, ISSQN) recolhidos pelas empresas que integram a mineração local. (ENRÍQUEZ, Maria Amélia R. da S. **Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. Brasília, 2007. 449 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, p. 347. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6417>> Acesso em: 10 out. 2016).

¹²¹ O grau de vulnerabilidade do município em relação à exploração mineral é aferido pela pesquisadora considerando a “iminência do esgotamento das fontes diretas e indiretas de renda proveniente da mineração”. (*Idem, ibidem*, p. 348).

¹²² À época os municípios avaliados foram: Vitória do Jari (AP); Jaguarari (BA); Canaã dos Carajás (PA); Ipixuna do Pará (PA); Oriximiná (PA); Parauapebas (PA); Rosário do Catete (SE); Crixás (GO); Minaçu (GO); Itabira (MG); Mariana (MG); Paracatu (MG); Santa Bárbara (MG); Corumbá (MS) e Forquilha (SC).

mineradores do país, reafirmando o caráter instável e esgotável dos recursos advindos da atividade de mineração¹²³.

O desastre ambiental ocorrido em Mariana, no Estado de Minas Gerais, em novembro do ano de 2015¹²⁴, considerada pelos especialistas como a maior tragédia ambiental da história do país, evidenciou a dependência daquele Município em relação à atividade de mineração. Isto é, afora os danos ambientais e socioculturais incalculáveis suportados pelas cidades impactadas pelo rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, a maioria dos empregados no ramo da mineração em Mariana/MG se viu na iminência de perder seus empregos e, por conseguinte, não poder suprir a sua própria subsistência, em virtude da suspensão das atividades da empresa Samarco Mineração S.A¹²⁵.

Oportuno ressaltar que o Município de Mariana/MG, no período entre os anos de 2010 e 2015, manteve-se entre os quatro maiores Municípios beneficiários dos *royalties* da mineração, registrando o recebimento de mais de R\$ 60 (sessenta) milhões a título de CFEM somente no último ano. Desse modo, é evidente a indisciplina fiscal na gestão desse recurso por parte do ente municipal, tendo em vista que, não obstante a hiperconcentração de receitas, o ente político teve relevante impacto orçamentário com a suspensão das atividades de mineração da empresa envolvida na tragédia.

Deve-se ter em mente que, não por acaso, o legislador destinou o maior percentual da arrecadação aos Municípios explorados. Dentre os beneficiários da CFEM, o Município que tem em seu território atividades de exploração mineral é

¹²³ Os dados foram obtidos no site do Departamento Nacional de Produção Mineral e considerou a arrecadação da CFEM por município no ano de 2015. Disponível em: <www.dnpm.gov.br>; Acesso em: 10 de out. 2016.

¹²⁴ No dia 05 de novembro de 2015 rompeu-se a barragem de Fundão, localizada no Complexo Minerário de Germano, onde a empresa Samarco Mineração S.A explorado minério de ferro, no município de Mariana/MA. A barragem abrigava 50 (cinquenta) milhões de metros cúbicos de rejeitos da mineração de ferro. Desse volume, mais de 34 (trinta e quatro) milhões metros cúbicos de rejeitos foram lançados no meio ambiente, ocasionando prejuízos na flora e fauna, além de poluir a Bacia Hidrográfica do rio Doce, carreando o rejeito até o mar no Estado do Espírito Santo, consoante apurou o Laudo Técnico Preliminar do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/publicadas/documentos-do-ibama-sobre-o-desastre-da-samarco-no-rio-doce>>; Acessado em: 10 out. 2016. Além do impacto ambiental, a tragédia ocasionou a morte de 19 (dezenove) pessoas e a destruição de povoados próximos ao Complexo de Germano. Após quase um ano de investigações, o Ministério Público Federal no Estado de Minas Gerais denunciou 22 (vinte e duas) pessoas e quatro empresas pela tragédia, sem precedentes, de Mariana/MG.

¹²⁵ Os canais de imprensa noticiaram que houve manifestação popular em Mariana/MG pleiteando o retorno das atividades da empresa Samarco Mineração S.A., visto que a sociedade enfrentava desemprego e queda no turismo local.

aquele que suporta os maiores danos, sejam eles ambientais, econômicos ou sociais. Portanto, para que possa mitigar esses prejuízos, bem como se preparar para a esgotabilidade dos recursos minerais fora-lhe destinada a maior cota parte dos *royalties*.

Partindo-se de uma interpretação sistemática, observa-se que a aplicação dos *royalties* da mineração deve observar os objetivos constitucionais que inspiraram a sua instituição. Assim, com vistas a possibilitar a continuidade do desenvolvimento, a destinação dos *royalties* deve ser pautada pelos princípios do desenvolvimento sustentável e da solidariedade ou equidade intergeracional, uma vez que, essa receita é de caráter finito, não devendo ser reconhecida como simples transferência de recursos econômicos.

Nessa conjuntura, Romeu Thomé¹²⁶ aduz:

O objetivo do constituinte foi estabelecer uma compensação pela degradação ambiental da exploração mineral e pelo impacto socioeconômico do esgotamento da mina. Desta forma 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.

O autor defende que os entes federados, através dos seus gestores, devem aplicar os *royalties* da mineração observando a sua função socioambiental, qual seja, de possibilitar à comunidade recursos que viabilizem a continuidade do desenvolvimento sustentável das regiões antes dependentes da exploração mineral, além de propiciar a recuperação dos impactos socioambientais, do contrário, a malversação desses recursos poderá comprometer o desenvolvimento das gerações futuras¹²⁷.

Nesse diapasão, ao tratar de sustentabilidade orçamentária e equidade intergeracional, considerando o tempo como elemento essencial, Campos reconhece que:

A repercussão de uma ação humana não se limita mais, portanto, a um espaço e a um tempo determinado, pois as consequências desse agir são

¹²⁶ THOMÉ, Romeu. A função socioambiental da CFEM – compensação financeira por exploração de recursos minerais. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, vol. 55, p. 175-188, Jul-Set/2009.

¹²⁷ *Idem, ibidem*, p. 175-188.

significativas e de efeitos indeterminados, podendo atingir pessoas em outras localidades, como também alterar o próprio futuro¹²⁸.

A reflexão trazida pela autora no orçamento público amolda-se perfeitamente à gestão dos *royalties*, na medida em que são comuns os casos em que gestores municipais e estaduais não realizam investimentos produtivos e duradouros, deixando a sociedade atual e as futuras gerações suscetíveis às consequências decorrentes do exaurimento da exploração mineral sem planejamento e investimentos produtivos.

A importância de se investir em riquezas alternativas em substituição aos recursos minerais ampara-se na teoria dos recursos exauríveis. Enríquez e Drummon, abordando o trabalho de John Hartwick sobre a referida teoria, afirmam que “o custo de uso, ou renda da escassez, resultante da extração dos minerais, deve ser reinvestido em outras formas de capital com a finalidade de manter o nível de produção econômica”, preservando “o nível de bem-estar social”¹²⁹.

Sob essa perspectiva, o desenvolvimento sustentável deve ser buscado como condição para a continuidade da vida na Terra. Sollow *apud* Enríquez afirma que o conceito de sustentabilidade deve-se relacionar com “uma injunção para preservar a capacidade produtiva para um futuro indefinido”¹³⁰, ressaltando que isso somente seria possível no campo dos recursos não renováveis se houvesse a substituição desses recursos por outras riquezas.

Ante o exposto, conclui-se que para a efetiva continuidade do desenvolvimento nacional, numa perspectiva sustentável, faz-se necessário uma reformulação no atual marco regulatório da mineração, de modo que venha a estabelecer critérios para a aplicação dos *royalties* em consonância com os preceitos constitucionais e mecanismos de controle que serão a seguir abordados.

¹²⁸ CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Direito orçamentário em busca da sustentabilidade**: do planejamento à execução orçamentária. 1. ed. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015. p. 196.

¹²⁹ ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Equidade intergeracional na partilha dos benefícios minerais: a alternativa dos Fundos de Mineração**. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica. México, 2006, vol. 5. p. 61-73. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/57898>>. Acesso em: 10 out. 2016.

¹³⁰ ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Equidade intergeracional na partilha dos benefícios minerais: a alternativa dos Fundos de Mineração**. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica. México, 2006, vol. 5. p. 61-73. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/57898>>. Acesso em: 10 out. 2016.

4.2 UM NOVO MARCO REGULATÓRIO PARA OS *ROYALTIES* DA MINERAÇÃO

Tramitam na Câmara dos Deputados os Projetos de Leis nº 5.807/2013¹³¹, apresentado pela Presidente da República, e nº 5.263/2016¹³², proposto pelo Deputado Federal Sarney Filho, nos quais, embora tratem do Novo Marco Regulatório da Mineração, preocupam-se mais em promover o aumento da arrecadação que definir soluções normativas essenciais à efetivação dos *royalties* como instrumento de desenvolvimento sustentável.

A instituição de normas e instrumentos que visem à regulação econômica necessita estar em sintonia com os valores e preocupações próprias daquele Estado, visto que, inexistem resultados econômicos padrões que devam ser perseguidos em qualquer nação¹³³. Assim, Calixto Salomão defende que se pode alcançar o desenvolvimento social por caminhos diversos, desde que as escolhas sejam feitas com democracia econômica¹³⁴.

¹³¹ Depreende-se do texto do Projeto de Lei nº 5.807/2013 que, especificamente, relativo à finalidade e aplicação da CFEM em nada inovou, mantendo-se as lacunas do atual ordenamento. A preocupação esboçada no texto originou girou em torno apenas do aumento da arrecadação, estabelecendo uma alíquota de até 4% (quatro por cento), incidindo sobre “a receita bruta da venda, deduzidos os tributos efetivamente pagos incidentes sobre a sua comercialização”, conforme dispõe o art. 36, do citado projeto de lei. Registra-se ainda que o projeto recebeu intensas críticas de especialistas do setor mineral e ambientalistas, em virtude da proposta não tratar a mineração em sintonia com as questões ambientais, ensejando a apresentação de 372 (trezentos e setenta e duas) emendas. (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5.807/2013**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=2395A4AE99B60B5172B622EFC7DA0BD.proposicoesWeb1?codteor=1101841&filename=PL+5807/2013>. Acesso em: 05 ago. 2015).

¹³² Ao argumento de propor sanar as lacunas e distorções apresentadas no Projeto de Lei nº 5.807/2013, o Deputado Federal Sarney Filho propôs o Projeto de Lei nº 5.263/2016. O projeto propõe, além ao aumento da alíquota da CFEM para até 6% (seis por cento), incidente sobre a receita bruta, deduzidos os tributos efetivamente pagos com a sua comercialização, cria a participação especial, de no mínimo 20% (vinte por cento), incidente sobre a receita bruta, “nos casos de rentabilidade excepcional na exploração mineral ao se comparar minas do mesmo bem mineral”. O projeto altera ainda os percentuais de distribuição dos royalties entre os entes da federação, definindo, no § 4º, do art. 45, que “a aplicação dos recursos provenientes da parcela da CFEM destinada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios deve ocorrer, prioritariamente, em alternativas econômicas à atividade minerária, a partir de diretrizes fixadas pelos CEPM e CMPM, com prestação anual de contas e sua disponibilização na Internet”. (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5.263/2016**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1457195&filename=PL+5263/2016>. Acesso em: 10 out. 2016).

¹³³ SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 33.

¹³⁴ Calixto Salomão Filho propõe que democracia econômica busca integrar aos processos econômicos os valores e preferências de todos os agentes que os integram, criando um ambiente econômico dinâmico. (SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 33.)

Sob essa dimensão, resta evidente que o arcabouço legal que regulamenta os *royalties* da mineração no Brasil não anda em sintonia com os anseios atuais da sociedade, apresentando normas obsoletas, conflitantes e carentes de efetividade prática. Nesse contexto, considerando ainda as especificidades dessa receita, exaustivamente já elencadas, como a magnitude e esgotabilidade, torna-se urgente a instituição de um novo marco regulatório dos *royalties* da mineração.

Num ensaio sobre um novo marco regulatório dos *royalties* do petróleo, Alves definiu três elementos básicos que devem conduzir essa reforma, os quais se aplicam também aos *royalties* da mineração ora em discussão, quais sejam:

(...) a) a delimitação das finalidades a se atingir com tais receitas; b) apresentar uma regulação específica da aplicação dos *royalties*; c) a delimitação de critérios claros de controle, com uma fiscalização pontual de sua aplicação¹³⁵.

Não obstante o hermenêuta preocupado com os objetivos constitucionais encontrar a principal finalidade da instituição da CFEM na Constituição Federal de 1988, para a garantia da continuidade do desenvolvimento nacional sustentável, mesmo após a exaustão do minério, conforme já se explicitou nos capítulos anteriores, é importante que o legislador pontue, expressamente, e com a clareza devida, os fins que se buscam com essa receita finita.

Sobre esse aspecto, registra-se que o DNPM, ao instituir a Instrução Normativa nº 06, de 09 de junho 2000, que trata das deduções legais na base de cálculo da CFEM, reconheceu essa receita como catalisador do desenvolvimento sustentável nos Municípios mineradores, ao expor as motivações para instituição da norma infralegal, *verbis*:

(...) Considerando que o desenvolvimento sustentável impõe critérios de avaliação do setor mineral que transcendem à mera contabilidade econômica dos fluxos de oferta e demanda de bens minerais, especialmente no tocante a geração de benefícios permanentes ou de longo prazo, que atendam, inclusive, a responsabilidade pelo bem estar das gerações futuras; Considerando que o caráter finito das reservas minerais e a inexorável exaustão decorrente de seu aproveitamento apontam para necessidade de usar parte da CFEM gerada, no suporte ao desenvolvimento de outras atividades econômicas; Considerando que esse reinvestimento é mais premente nos municípios onde se situam as minas,

¹³⁵ ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aplicação dos royalties do petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável**. Natal, 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

pois estes, em algum momento, arcarão com as conseqüências do fim da atividade; Considerando que o padrão de consumo e de bemestar exigido pela sociedade moderna impõe o aproveitamento dos recursos minerais e que esse aproveitamento tem um custo e que a CFEM é parte desse custo e deve ser internalizada pela sociedade e;¹³⁶(...).

Convém ressaltar que no debate sobre a regulamentação expressa das finalidades dos *royalties* da mineração é essencial a participação popular e democrática, uma vez que o povo é o destinatário final das benesses ou da “maldição” decorrente da mineração. Diante disso, a definição infraconstitucional da aplicação dessas receitas deve ser construída por meio de ampla participação social, através de instrumentos como audiências públicas (parlamentares e executivas), consultas populares, integrando todos os agentes envolvidos, em todas as esferas (União, Estados e Municípios).

A participação popular nos processos de gestão e fiscalização dos recursos públicos, além de assegurada pela Constituição Cidadã de 1988, é incentivada no inciso I, do art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000¹³⁷ (Lei de Responsabilidade Fiscal). Ademais, este instrumento de participação democrática direta, além de contribuir para a definição dos objetivos desta receita, figura-se como importante mecanismo de fiscalização e controle social sobre a aplicação dos *royalties*.

Desse modo, o legislador infraconstitucional deve instituir normas que expressem claramente a finalidade estratégica da CFEM, qual seja: auferir recursos para que os entes federados impactados com a exploração possam promover o desenvolvimento nacional de forma sustentável, mitigando os impactos socioambientais decorrentes da atividade de mineração e planejando-se para o esgotamento desse recurso, de modo que venha a assegurar às gerações presentes e futuras a continuidade do bem estar e do desenvolvimento.

Postas as finalidades dos *royalties* da mineração, torna-se possível estabelecer critérios e restrições específicas para a aplicação desses recursos por

¹³⁶BRASIL. Instrução Normativa nº 06, de 09 de junho de 2000, (D.O.U. de 12/06/2000), do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-do-diretor-geral-do-dnpm/instrucoes-normativas-do-diretor-geral/instrucao-normativa-do-diretor-geral-20000609_006>;

Acesso em: 10 de out. de 2016.

¹³⁷ O Inciso I, do art. 48, Lei Complementar 1014/2000, assevera que a transparência na gestão dos recursos públicos será assegurada, por meio de “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)”. (BRASIL, **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

parte dos gestores públicos. Aqui reside o grande desafio para uma gestão sustentável dos *royalties*, especialmente em tempos de corrupção sistêmica e malversação dos recursos públicos.

A fim de conhecer a destinação que é dada aos recursos da CFEM, Enríquez, na sua pesquisa de doutorado, aferiu em campo, a aplicação dessa receita nos 15 (quinze) maiores municípios mineradores do Brasil no ano de 2005, por meio de entrevistas realizadas com os representantes do poder público municipal. Segundo a autora, entre o conjunto pesquisado, apenas os municípios de Itabira (MG) e Forquilha (SC) possuíam, à época, planos regulamentando a aplicação da CFEM¹³⁸.

Ademais, a autora detectou que 80% (oitenta por cento) dos Municípios pesquisados destinavam os recursos da CFEM para a manutenção das despesas correntes, com manutenção da máquina pública, aplicando, assim, indevidamente os recursos que deveriam ser direcionados, por exemplo, para investimentos estratégicos que fomentassem a diversificação da economia, diminuindo a dependência em relação à atividade mineral¹³⁹.

Nessas circunstâncias, considerando o caráter finito dessas receitas e a indisciplina fiscal de parte dos gestores públicos, a vinculação dos *royalties* é importante mecanismo de controle do gasto público, uma vez que se mostram insuficientes, para a garantia da aplicação devida, as vedações legais atualmente existentes. No entanto, as vinculações devem ser mensuradas, para que não venham a engessar o poder discricionário do gestor público¹⁴⁰.

Destaca-se ainda a participação essencial da sociedade na destinação dos recursos da CFEM, por meio do orçamento participativo – verdadeiro instrumento de concretização da democracia direta. Não obstante as vinculações necessárias para possibilitar maior efetividade e segurança jurídica, um novo regulamento dos

¹³⁸ ENRÍQUEZ, Maria Amélia R. da S. **Maldição ou Dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. Brasília, 2007. 449 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, p. 350. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6417>> Acesso em: 10 out. 2016.

¹³⁹ *Idem, ibidem*, p. 352.

¹⁴⁰ ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aplicação dos royalties do petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável**. Natal, 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro do Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

royalties deve possibilitar ampla participação da população na escolha dos investimentos que devem ser priorizados naquela localidade.

A experiência do Município de Itabira/MG na regulamentação da utilização da CFEM na esfera municipal é fruto de reivindicações da população, preocupada com o fechamento da mina de ferro, programado para 2030. Assim, após discussões, foi criado o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Itabira (FUNDESI), com a finalidade de “criar condições financeiras e de gerência de recursos destinados ao desenvolvimento de ações de crescimento e diversificação da economia”, a partir da concessão de empréstimos com os recursos da CFEM¹⁴¹.

Segundo a pesquisadora Enríquez, que estudou a aplicação da CFEM naquela localidade, embora nos primeiros anos da instituição do FUNDESI tenha se obtido resultados positivos na diversificação da economia, proporcionando o financiamento de indústrias nos distritos industriais locais, surgiram vários problemas na consecução do fundo, tais como: a descontinuidade dos projetos com a alternância do poder executivo municipal; a falta de experiência dos gestores na administração de fundos; além da inexistência de fixação de percentuais mínimos de investimentos direcionados à diversificação da economia, o que, indiretamente, contribuía para a malversação dos recursos¹⁴².

Verifica-se, portanto, que a União, enquanto ente responsável pela regulação dos *royalties*, deve fixar diretrizes e critérios que direcionem a sua aplicação ou a própria regulação local da utilização desses recursos, possibilitando, sempre que possível, a participação social.

Por derradeiro, porém, não menos importante, definida a finalidade da CFEM, além de estabelecidos os critérios para sua aplicação, por meio do mecanismo financeiro de vinculação, faz-se necessário ainda o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e fiscalização da destinação desta receita, pois se sabe

¹⁴¹ ITABIRA/MG. **Lei Municipal nº 2.823 de 22 de julho de 1992**. Disponível em: <<http://www.itabira.mg.gov.br/portal/wp-content/uploads/2014/11/2823-1992.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016. Registra-se ainda que a legislação que regulamenta o FUNDESI passou ao longo dos anos por sucessivas alterações que, inclusive, reduziram os percentuais da CFEM na composição da receita do fundo. Logo, não havia uma vinculação integral da receita dos royalties da mineração naquele.

¹⁴² ENRÍQUEZ, Maria Amélia R. da S. **Maldição ou Dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. Brasília, 2007. 449 p. Tese de Doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, p. 355. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6417>> Acesso em: 10 out. 2016.

que são comuns práticas fundadas em interesses escusos na má gestão pública, particularmente em se tratando da proporção dessa receita.

No que diz respeito aos *royalties*, Alves afirma que uma importante forma de controle é aquele exercido pela própria sociedade¹⁴³. Para tanto, é preciso incluir a sociedade nos processos de decisões, despertando nela um sentimento de pertencimento e a consciência de que pode contribuir, efetivamente, para o aprimoramento da gestão pública, possibilitando, inclusive, a instituição de Conselhos Fiscais formados por representantes governamentais e a sociedade civil.

É bem verdade que a eficácia do controle social se relaciona diretamente com a educação e o acesso do indivíduo às informações, porém, é dever do Estado criar e divulgar os instrumentos que possibilitem o acesso aos dados relativos à distribuição e a destinação dada aos os *royalties* da mineração.

A desinformação a respeito da existência dos *royalties* da mineração, bem como da sua finalidade, não é prerrogativa do cidadão comum. A maioria dos gestores municipais e estaduais, beneficiários dessa receita, desconhece a sua existência¹⁴⁴. Isso ocorre por diversos fatores, dentre eles o fato de alguns Municípios movimentarem os recursos da CFEM em caixa único da prefeitura, diluindo os valores às demais receitas depositadas naquela conta.

Nesta senda, insere-se a atuação das Cortes de Contas que devem exigir dos entes beneficiários a destinação de conta específica para o recebimento das transferências dos *royalties*, em se tratando dos Estados e Municípios, orientando-os ainda que a prestação de contas relativa a esta receita seja apresentada separadamente, de modo que venha a facilitar a identificação dos valores recebidos e a sua respectiva destinação¹⁴⁵.

Sobre esse aspecto, o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em Auditoria de Conformidade, realizada com o objetivo de verificar o recebimento e a devida aplicação dos valores da CFEM,

¹⁴³ ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aplicação dos royalties do petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável**. Natal, 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

¹⁴⁴ Essa constatação foi obtida a partir da experiência do autor, enquanto servidor do DNPM.

¹⁴⁵ Segundo Alves, o “Tribunal de Contas no Estado do Rio Grande do Norte tem exigido um carimbo identificador no anverso de cada documento comprobatório de despesa, quando esta provier de um recurso específico, como os royalties de petróleo”. (ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aplicação dos royalties do petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável**. Natal, 2012. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro do Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte).

recomendou, nos autos do Processo nº 912046/2014¹⁴⁶, que o Município de Itabira/MG “realize a movimentação dos recursos da CFEM somente na conta vinculada, onde a receita é depositada pela União, para garantir o controle dos órgãos de fiscalização”.

Afora a prestação de contas claras, discriminadas e tempestivas pelos entes beneficiários, são essenciais sanções no combate aos descumprimentos dos critérios de destinação e controle dos *royalties*, exigindo, assim, dos Tribunais de Contas uma atuação célere de modo a punir exemplarmente o mau gestor, desmotivando a reiteração da aplicação indevida dos recursos advindos dos *royalties* da mineração.

Por todo o exposto, defende-se que para a instituição de uma regulação dos *royalties* da mineração, com vistas a torná-lo efetivo instrumento catalisador do desenvolvimento sustentável, é indispensável a definição expressa, em regulação específica, da finalidade a se alcançar com os recursos da CFEM, estabelecendo para tanto critérios objetivos de aplicação, além de mecanismos de controle e fiscalização.

¹⁴⁶ O Processo nº 912046/2014, que faz a Auditoria de Conformidade ainda não foi julgado pelo TCE/MG, podendo ser consultado no *site* do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/Pesquisa_Processo.asp>. Acesso em: 10 out. 2016.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca constante pela conciliação entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a garantia do desenvolvimento nacional inspirou a atual ordem constitucional de proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 trouxe princípios ambientais, reservou à União a propriedade dos recursos naturais e consignou, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a promoção do desenvolvimento nacional, que só pode ser compreendido de modo sustentável, na medida em que, para a sua efetivação, são necessárias alterações não apenas de ordem econômica, mas sociais e culturais em toda a nação, as quais, por sua vez, oferecerão condições para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

Além disso, a fim de garantir a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o constituinte reservou um capítulo para tratar, especificamente, do meio ambiente, instituindo ainda instrumentos e mecanismos de proteção ecológica, como o licenciamento ambiental, o estudo de impactos ambientais, e as áreas de proteção, atribuindo ao Poder Público o dever de desenvolver políticas públicas que concretizem a norma constitucional no seio da sociedade, especialmente diante de atividades que apresentam riscos ecológicos ou que degradam o meio ambiente.

A exploração dos recursos minerais, essencial para o desenvolvimento nacional, de certo é uma das principais atividades econômicas do Brasil que provoca um maior impacto ao meio ambiente, exigindo, portanto, que o Estado adote cautelas e instrumentos específicos na regulamentação do setor mineral. Assim, a Constituição da República de 1988, além de reservar a propriedade dos recursos naturais à União, assegurou a participação no resultado ou a compensação financeira, aos Municípios, Estados, Distrito Federal e órgãos da administração direta da União, pela exploração daqueles recursos em seus respectivos territórios.

Nesse espeque, foi instituída e disciplinada pelas Leis nº 7.990/89 e nº 8.001/90, a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM), os *royalties* da mineração, devida pela exploração econômica dos minerais, cuja finalidade, sob a ótica do desenvolvimento sustentável defendida neste trabalho, deveria ser garantir recursos aos entes federados afetados pelos impactos socioambientais, para que estes possam mitigar os danos decorrentes da

mineração, bem como diversificar a economia produtiva local, preparando-se para a esgotabilidade desse recurso finito.

A previsão legal dos *royalties* da mineração, decorrente da norma constitucional, pode ser entendida como certo avanço, uma vez que, desde a Colônia, não houve a instituição de uma receita com o objetivo de diminuir os impactos sociais, econômicos e ambientais decorrentes da extração dos recursos minerais, mas sim, uma excessiva preocupação do Estado em aumentar a arrecadação dos cofres públicos, instituindo diversos tributos sobre a mineração, os quais não guardavam qualquer relação com a promoção do desenvolvimento sustentável, à exceção dos *royalties* do carvão mineral, criado pela Lei nº 3.860/1960, hoje não mais em vigor.

Todavia, o atual marco regulatório dos *royalties* da mineração apresenta lacunas e obscuridades que têm gerado controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais acerca da sua natureza jurídica, das finalidades que se busca atender com essa exação e os critérios que devem nortear a aplicação desses recursos por parte dos entes beneficiários, ocasionando, com isso, insegurança jurídica e contribuindo para a utilização insustentável dessa receita finita, contrariando, flagrantemente, o princípio constitucional do desenvolvimento nacional sustentável.

São muitas as teses doutrinárias a respeito da natureza jurídica dos *royalties*, de modo que não há consenso, prevalecendo, até o presente, o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, ao confirmar a constitucionalidade das Leis nº 7.990/89 e nº 8.001/90, afirmou tratar-se a CFEM de receita patrimonial, decorrente da exploração dos recursos naturais pertencentes à União, posição esta adotada neste trabalho.

A norma de regência dos *royalties* da mineração limitou-se a definir os entes beneficiários dessa receita mineral e os respectivos percentuais de distribuição da do montante arrecadado a título de *royalties*, vedando tão somente a sua aplicação no pagamento de dívidas, salvo para com a União, e no quadro de pessoal. Assim, tem-se um grande volume de receitas, evidentemente temporárias, em razão da esgotabilidade dos recursos minerais, padecendo de destinação expressa, sendo aplicadas de forma desordenada e descomprometida, portanto, com a garantia constitucional do desenvolvimento nacional sustentável.

Sabe-se que a destinação que se dar a qualquer receita pública deve ser bem planejada e responsável, de modo a otimizar o gasto público. Logo, não se

pode admitir a indisciplina fiscal na gestão dos recursos públicos, especialmente quando se trata de uma receita diferenciada, de caráter temporário.

Tramitam no Congresso Nacional os Projetos de Leis nº 5.807/2013 nº 5.263/2016, que propõem o Novo Marco Regulatório da Mineração, entretanto, especificamente sobre a matéria acerca da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais, ambos os projetos se preocupam com o aumento da alíquota da exação, a fim de promover o aumento da arrecadação, sem definir soluções normativas essenciais à efetivação dos *royalties* como efetivo instrumento para o desenvolvimento sustentável.

Diante desse cenário, urge um tratamento legal específico sobre essas receitas finitas, discriminando os objetivos a serem alcançados com esse recurso, bem como definindo critérios e diretrizes claros para uma destinação estratégica dos *royalties* da mineração, que venha a garantir investimentos na diversificação da indústria produtiva local, diminuindo, assim, a dependência do ente federado em relação à mineração.

Ante o caráter transitório dos recursos da CFEM defende-se ainda a destinação expressamente vinculada dessa receita, uma vez que tais recursos devem, efetivamente, viabilizar a permanência do bem-estar social das populações impactadas pela atividade e mineração, mesmo após o fechamento da mina. A falta de planejamento dos entes municipais para o encerramento ou suspensão das atividades de mineração gera na sociedade vulnerabilidades e dependência em relação à mineração, a exemplo do que ocorreu no Município de Mariana/MG, após o rompimento da barragem de rejeitos.

Aliada a destinação vinculada desses recursos, um novo marco regulatório deve assegurar a ampla participação popular no processo de decisão da aplicação dos *royalties* nas localidades afetadas pela extração mineral, por meio de instrumentos democráticos, a exemplo do Orçamento Participativo. É essencial para efetividade desse processo democrático de aplicação dos *royalties* que seja garantido à sociedade amplo acesso aos dados da arrecadação, distribuição e destinação dos *royalties* da mineração.

Além disso, considerando a realidade prática atual, que revela um desconhecimento generalizado a respeito dos *royalties* da mineração e das suas finalidades, inclusive, entre os beneficiários, é imprescindível que um novo regramento crie organismos, como Conselhos Fiscais compostos por representantes

dos Municípios, Estados, do Departamento Nacional de Produção Mineral e da sociedade civil, com o objetivo de possibilitar, de forma eficaz, o acesso às informações, conseqüentemente, garantindo maior transparência na gestão dos *royalties* da mineração, contribuindo para a uniformização de procedimentos e aperfeiçoamento do controle e fiscalização da receita pública.

Nesse panorama, conforme já exposto à exaustão, deve-se ter em mente que os *royalties* da mineração são receitas temporárias que apenas poderão funcionar como efetivo instrumento constitucional para o desenvolvimento sustentável se for definida, em regramento específico, a sua finalidade instituidora, os critérios a serem observados para aplicação, bem como fortalecido os mecanismos de fiscalização social e governamental.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aplicação dos royalties do petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável**. Natal, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/13948>>. Acesso em: 25 set. 2015.

BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise. In: **Direito e Desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. Orgs. BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio. São Paulo: Singular, 2005.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer n. 228/2016/CAM/PF-DNPM-SEDE/PGF/AGU, de lavra do Procurador Federal Herbert Pereira da Silva, aprovado com força normativa no âmbito do DNPM em 06 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/pareceres>>. Acesso em: 08 de out. de 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5.263/2016**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1457195&filename=PL+5263/2016>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5.807/2013**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2395A4AE99B60B5172B622EFCD7DA0BD.proposicoesWeb1?codteor=1101841&filename=PL+5807/2013>. Acesso em: 05 ago. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 ago. 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 05 set. 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 05 set. 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 2 de out. 2016.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em:

05 set. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 01, de 11 de janeiro de 1991 e alterações.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm>. Acesso em: 05 ago. 2015.

BRASIL. **Decreto n. 15.211, de 18 de dezembro de 1921.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15211.htm>. Acesso em: 05 set. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 1.985, de 29 de março de 1940 (Código de Minas de 1940).** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1985.htm >. Acesso em: 05 set. 2016.

BRASIL. **Decreto-lei 227, de 28 de fevereiro de 1967 e alterações (Código de Minas).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10227.htm>. Acesso em: 05 ago. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934 (Código de Minas de 1934).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24642.htm>. Acesso em: 05 set. 2016.

BRASIL. Informe Mineral do segundo semestre de 2015, produzido pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/dnpm/informes/informe-mineral-2_2015.pdf>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 06, de 09 de junho de 2000, (D.O.U. de 12/06/2000), do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).** Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-do-diretor-geral-do-dnpm/instrucoes-normativas-do-diretor-geral/instrucao-normativa-do-diretor-geral-20000609_006>; Acesso em: 08 de out. de 2016.

BRASIL, **Lei 3.860, de 24 de dezembro de 1960.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3860.htm >. Acesso em: 2 out. 2016.

BRASIL, **Lei 4.425, de 8 de outubro de 1964.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4425.htm >. Acesso em: 2 out. 2016.

BRASIL, **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 e alterações.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

BRASIL, **Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989 e alterações.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

BRASIL. **Lei 8.001, de 13 de março de 1990 e alterações.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8001.htm>. Acesso em: 05 ago. 2015.

BRASIL, **Lei nº 8.876 de 2 de maio de 1994 e alterações**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8876.htm>. Acesso em: 08 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 8 out. 2016.

BRASIL. **Portaria nº 201, de 14 de julho de 2006, D.O.U. 20/07/2006, do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral**. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias-do-diretor-geral-do-dnpm/portarias-do-diretor-geral/portaria-no-201-em-14-07-2006-do-diretor-geral-do-dnpm>>; Acesso em: 08 de out. de 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 756530/DF 2005/0092596-2, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 12/06/2007, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 21/06/2007 p. 280. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=756530&b=ACOR&p=true&l=10&i=3>>; Acesso em: 08 de out. de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (Medida Cautelar) n. 3540-1/DF, julgamento em 10/9/2005, Tribunal Pleno, Relator. Ministro. Celso de Mello, p. 2s.; fls.529s. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2311268>>; Acesso em: 08 de out. de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – Ação Direta de Inconstitucional nº 3273/DF, Relator do Acórdão: Ministro Eros Grau, Data de Julgamento: 16/03/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-03-2007 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408864>>. Acesso em: 08 out. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 228.800, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 25/09/2001, DJ 16/11/2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28228800%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h63ywdj>> Acesso em: 10 de out. de 2016.

CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Direito orçamentário em busca da sustentabilidade: do planejamento à execução orçamentária**. 1. ed. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015.

CANOTILHO, Gomes J.J; MENDES, Gilmar Fereira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ENRIQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Equidade intergeracional na partilha dos benefícios dos recursos minerais: a alternativa dos Fundos de Mineração**. Revista Iberoamericana de Economia Ecológica. Vol. 5. 2006. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/57898>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Maldição ou Dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6417/1/2007_MariaAmeliaEnriquez.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2015.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Curso de Direito Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.64.

GRAU, Eros Roberto. Comentário aos artigos 176 e 177. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013. p. 1847.

HARADA, Kioyshi. **Direito financeiro e tributário**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ITABIRA/MG. **Lei Municipal nº 2.823 de 22 de julho de 1992**. Disponível em: <<http://www.itabira.mg.gov.br/portal/wp-content/uploads/2014/11/2823-1992.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225, parágrafo primeiro. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013. p. 2086.

MACHADO, Frederico Munia. A evolução histórica da legislação sobre os royalties da mineração brasileira. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (Coordenador). **A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais - CFEM**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p.112.

MOTA, José Aroudo. **O valor da Natureza: Economia e política dos recursos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 25.

NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico – Um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento - antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 227ss.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Meio Ambiente nas Constituições Brasileiras: dispositivos e princípios. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 77, p. 323, out./dez. 2011.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de. **Direito Minerário Aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (Coord.). **A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais – CFEM**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

THOMÉ, Romeu. A função socioambiental da CFEM – compensação financeira por exploração de recursos minerais. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, vol. 55, p 175-188, Jul-Set/2009.

XAVIER, Alberto. Natureza Jurídica de Incidência da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo, 2004. p. 15.