XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E SUSTENTABILIDADE

CONSUELO YATSUDA MOROMIZATO YOSHIDA

RAQUEL FABIANA LOPES SPAREMBERGER

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito e sustentabilidade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, Rosângela Lunardelli Cavallazzi– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-040-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Sustentabilidade. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E SUSTENTABILIDADE

Apresentação

As pesquisas apresentadas no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI - UFS, e agora apresentadas nesta coletânea trazem, em toda sua complexidade, assuntos extremamente relevantes sobre Direito e Sustentabilidade. Frutos de pesquisas feitas em Universidades e Centros de Pesquisa de todo o país, os trabalhos apresentados demonstram a diversidade das preocupações com sustentabilidade.

O texto PLURALISMO COMO DEVER FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL de autoria de Franchesco Maraschin de Freitas aborda que o meio ambiente é reconhecido na Declaração de Direitos Humanos e é uma categoria elementar para concretização de qualquer direito fundamental. Para tanto, o autor enfatiza a necessária mudança de hábitos em nível planetário para que o meio ambiente não seja visto como um caminho do desenvolvimento inconsequente, mas seja pensado e usufruído com responsabilidade e fraternidade para com as futuras gerações. O pluralismo jurídico também figura como grande responsável do desenvolvimento sustentável, haja vista o bem-estar social não poder ser talhado pelo Estado por meio do monismo jurídico, visto que o desenvolvimento sustentável também significa a expansão das liberdades.

No texto seguinte Carlos Alexandre Michaello Marques, enfatiza O PRINCÍPIO DO USUÁRIO-PAGADOR E A REPARAÇÃO DO DANO: SOB A PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA, tal temática consiste em analisar o princípio Usuário-pagador e a Reparação do Dano, sob a perspectiva teórica dos estudos de Análise Econômica (Law and Economics), aplicado à seara do Direito Ambiental, com vistas a compreender os reflexos desta racionalidade diferenciada no sistema jurídico contemporâneo.

REFLEXÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ENQUANTO BASE PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL QUE BUSCA GARANTIR O DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL de autoria de Andre Eduardo Detzel, revela a importância da atuação consensual na administração pública, pautada no princípio constitucional da eficiência, como forma de promover o desenvolvimento nacional sustentável.

As autoras Adriana Machado Yaghsisian, Gabriela Soldano Garcez tratam da EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO

RETROCESSO: A CONSCIENTIZAÇÃO PARA SUSTENTABILIDADE NA ATUAL SOCIEDADE DO RISCO e abordam a necessária consciência ecológica crítica para que os cidadãos participem na tomada de decisões referentes as questões ambientais. Para tanto, requer-se sensibilização ambiental, realizada por meio da educação, voltada para a proteção da sustentabilidade para as presentes e futuras gerações, o que alicerça a manutenção da sadia qualidade de vida, materialização da dignidade da pessoa humana. Neste sentido, a educação, associada ao princípio da vedação do retrocesso, representa a alternativa política e social para construir a cidadania e salvaguardar a dignidade humana conforme o princípio da solidariedade intergeracional desenvolvido fundamentalmente por Edith Brown Weiss.

O texto seguinte intitulado DA AGRICULTURA AO AGRONEGÓCIO: O BERÇO E O CALVÁRIO DA CIVILIZAÇÃO? de Fabiano Lira Ferre, evidencia os prejuízos introduzidos no meio ambiente pelo processo de transformação da agricultura em agronegócio, como a redução da diversidade genética, o comprometimento da fertilidade dos solos e o risco criado pelo consumo de alimentos geneticamente modificados.

Na sequencia Bruno Soeiro Vieira e Jeferson Antonio Fernandes Bacelar com o texto DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA: POR UM NOVO PARADIGMA DE REQUALIFICAÇÃO DO VELHO CENTRO COMERCIAL DE BELÉM (PA), analisam a dinâmica de ocupação do centro comercial da cidade de Belém (Pará), partindo do pressuposto que há uma progressiva perda de vida, um empalidecimento, uma diminuição da mistura social daquela parte da cidade, decorrente da segregação residencial de parte significativa daqueles que habitantes que lá residiam, apesar daquela região da cidade apresentar infraestrutura razoável e possuir milhares de imóveis sem ocupação, implicando na constatação de que os ditames constitucionais e infraconstitucionais acerca da função social estão sendo desprezados pelo poder público municipal.

SUSTENTABILIDADE EMPRESARIAL ASSOCIADA AO TRIPÉ: MEIO AMBIENTE, TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS E IMPACTOS SOCIAIS de Simone Genovez, analisa as atividades empresariais consoantes aspectos econômicos, sociais e ambientais, com ênfase no modelo triple bottom line, indispensável para atingir a sustentabilidade empresarial. A empresa que visa ser sustentável mesmo atuando em um mercado competitivo, não prioriza apenas o fator econômico, busca meios de implantar em sua gestão interna os fatores sociais, ambientais e jurídicos elementos indispensáveis para chegar a sua sustentabilidade.

Eliete Doretto Dominiquini e Marcelo Benacchio apresentam o texto A INSUSTENTABILIDADE DA RELAÇÃO ENTRE DIREITOS HUMANOS E

ECONOMIA CORPORATIVA GLOBAL NA PÓS-MODERNIDADE, COM ÊNFASE NO MERCADO FINANCEIRO. Os autores estudam a relação entre Economia e Direitos Humanos conforme previsão Constitucional enquanto Direitos Fundamentais. O crescimento da economia veio demonstrando ao longo da história a forma pela qual angariou tamanho poderio e sua transferência dos domínios públicos para o privado, a ponto de mitigar direitos humanos conquistados numa trajetória em que a força econômica veio ocupando o papel de protagonista muitas vezes em detrimento dos direitos humanos. Assim, o estudo analisa um instituto importante à economia global que é o mercado financeiro posto que por meio dele o capital toma em si a volatilidade e trespassa os pequenos cofres até esvaziá-los.

ANÁLISE DA CONTROVÉRSIA EXISTENTE NA RETOMADA DA EXPLORAÇÃO DE TERRAS RARAS NO BRASIL SOB A ÓPTICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL é o texto seguinte apresentado por Adriana Freitas Antunes Camatta e Lívia Maria Cruz Gonçalves de Souza. As autoras enfatizam os pontos positivos e negativos da exploração minerária de Terras Raras no Brasil e sua implicação no desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, o grande desafio que se apresenta é a tentativa de se conciliar um direito ao desenvolvimento que seja sustentável, mas em harmonia com o direito de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado.

A ATIVIDADE EMPRESARIAL E OS LIMITES IMPOSTOS PELO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO NO BRASIL de Fabrizio Cezar Chiantia trata da atividade empresarial e os limites impostos pelo Estado Socioambiental de Direito. O objetivo deste trabalho é demonstrar que o empresário ao exercer a sua atividade necessita observar e cumprir os direitos fundamentais para as presentes e futuras gerações.

O texto EDUCAÇÃO AMBIENTAL PARA A SUSTENTABILIDADE COMO POSSÍVEL SOLUÇÃO PARA OS CONFLITOS NA ESTAÇÃO ECOLÓGICA DA JURÉIA-ITATINS de Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimarães demonstra que a presença do Estado na proteção ambiental por meio da criação e ampliação de Unidades de Conservação gera um conflito com povos tradicionais destas regiões. Esta é a situação da Estação Ecológica da Juréia-Itatins, que tem tentado expulsar os seus moradores originários em decorrência da necessidade de observância de determinados preceitos legais em detrimento de um sistema constitucional inclusivo e emancipador.

No artigo A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO PROTETOR-RECEBEDOR COMO FUNDAMENTO PARA O PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE, de Maria Claudia S. Antunes De Souza e Camila Monteiro Santos Stohrer são enfrentados os desafios à

efetividade do sistema de logística reversa quanto aos resíduos das novas tecnologias, constatando a necessária intervenção do Poder Público em busca da efetivação do sistema de logística reversa. Investigam a aplicação, na prática, do Princípio do Protetor-recebedor como mecanismo de efetivação da sustentabilidade. Primeiramente, definem sustentabilidade e traçam seus novos desafios; em seguida, analisam o Princípio Protetor-recebedor e seu conceito; e finalmente, discutem o Pagamento por Serviços Ambientais e suas formas de ocorrência na legislação pátria.

No trabalho A ANÁLISE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL-AIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL, de Carolina Brasil Romao e Silva, examina-se a prática do instrumento da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como uma ferramenta de política pública ambiental à luz do atendimento aos princípios de eficácia. Desenvolve uma metodologia para a análise da eficácia desse instrumento de política ambiental. Os critérios utilizados são os de sustentabilidade e a execução do procedimento administrativo, segundo as orientações, quais sejam: o atendimento aos princípios de eficácia, a correta execução das etapas do processo e a participação pública como componente fundamental da tomada de decisão.

O artigo intitulado A COMPLEXA DIALÉTICA CONCEITUAL DA SUSTENTABILIDADE: COMPREENDENDO AS VERDADEIRAS BASES E O POTENCIAL AXIOLÓGICO DO INSTITUTO, Juliete Ruana Mafra e Fernanda Sell de Souto Goulart Fernandes inicialmente, para entender a concepção do instituto as autoras trazem sua acepção evolucional e a desconexão com o ideal de desenvolvimento sustentável; em seguida, discutem a complexa dialética conceitual da sustentabilidade. Por fim, buscam compreender a sustentabilidade em sua multifaceta dimensional, muitas vezes fora do seu verdadeiro sentido.

Objetivando analisar as CONSTRUÇÕES SUSTENTÁVEIS NO ÂMBITO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA e da regularização fundiária dos assentamentos urbanos Daniela Moyses Bastos e Petruska Canal Freitas investigam o cumprimento do direito social e fundamental à moradia por meio da regulamentação de programas habitacionais e de regularização fundiária voltados à população de baixa renda. Ressaltam a importância do Estatuto da Cidade no que tange a exigência dos padrões que visem à sustentabilidade nas construções pois a dignidade da pessoa humana somente será alcançada se as pessoas viverem dentro de um padrão de vida adequado, o que só será satisfeito através da existência de uma moradia adequada.

No estudo denominado COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS: UMA PROPOSTA DE PRÁTICAS DE LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL PARA A UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA, Clerilei Aparecida Bier e Natasha Giarola Fragoso de Oliveira sublinham a importância da incorporação das compras públicas sustentáveis como ferramenta estratégica de gestão na Administração Pública universitária mediante uma proposta de práticas de licitação sustentável para a Universidade do Estado de Santa Catarina. O estudo de caso como instrumento de gestão estratégica no processo licitatório seguiu-se de uma proposta com o intuito de viabilizar a inserção de práticas promotoras da sustentabilidade nos processos licitatórios, e possibilitar a revisão de comportamento e aparato institucional, fomentando um efeito cascata na cadeia de produção e consumo composto pela tríade Estado-Mercado-Sociedade.

No artigo EM BUSCA DE UM MEIO AMBIENTE SADIO: A (IN)EFETIVIDADE DO SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DO RESÍDUOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS PÓS-CONSUMO, Fernanda Graebin Mendonça e Cibeli Soares Zuliani partem da premissa segundo a qual as regras de comando e controle não têm sido suficientes na expansão de uma consciência ambiental global distinguindo da discussão da legitimidade das punições aplicadas em questões ambientais. Apontam a importância da efetividade em razão do aumento de resíduos eletrônicos que ocorre atrelado ao hiperconsumo e à obsolescência programada. Para tanto, as autoras destacam como fundamental o papel do Poder Público na elaboração de projetos institucionais que limitem o descarte irregular desses resíduos conforme prevê a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No artigo de Beatriz Lima Souza e Marinella Machado Araújo, JUSTA INDENIZAÇÃO NA DESAPROPRIAÇÃO E SEU SIGNIFICADO SIMBÓLICO: UMA ANÁLISE PARA ALÉM DA EFICÁCIA CONSTITUCIONAL, o objetivo é estudar o significado simbólico da disposição constitucional que determina o pagamento de justa indenização na desapropriação e seu reflexo negativo na sustentabilidade, segundo a obra A Constitucionalização Simbólica de Marcelo Neves. As autoras consideram A falta de efetividade do dispositivo constitucional que determina que a indenização paga na desapropriação deve ser justa, a despeito de sua eficácia, também deve ser vista como simbólica. Portanto consideram fundamental ir além da significação dada pelo autor do que é simbólico. Segundo a premissa da efetividade constitucional, consideram que a produção reiterada de efeitos jurídicos diversos do desejado também deve ser considerada como simbólico.

A investigação de Denise S. S. Garcia e Heloise Siqueira Garcia, intitulada O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE E A PROCURA DO SEU REAL ALCANCE: UMA ANÁLISE

COM BASE NA COLETA SELETIVA DE RESÍDUOS DOMICILIARES, objetiva verificar se a coleta seletiva de resíduos domiciliares pode ser vista como uma forma de garantia do Princípio da Sustentabilidade. Analisam a constitucionalização simbólica além da ineficácia das normas constitucionais. Para tanto, as autoras percorreram o caminho de conceituação da Coleta Seletiva e Resíduos Domiciliares a partir da doutrina e da normativa, demonstrando seu conceito e suas dimensões a partir do entendimento de diversos doutrinadores a procura do real alcance do Princípio da Sustentabilidade.

No trabalho de Nivaldo Dos Santos e Rodrigo Cabral Gomes, DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA À LUZ DAS TECNOLOGIAS VERDES, objetivam os autores demonstrar que o direito ao desenvolvimento segundo uma perspectiva das tecnologias verdes ainda carece de meios hábeis para que se garanta o mínimo de efetividade. Nesse sentido, os autores elaboram uma abordagem dos possíveis obstáculos para a concretização do Direito ao Desenvolvimento e apontam a Tecnologia Verde como um dos instrumentos para a concretização dos desafios lançados em prol do desenvolvimento. Tecnologia Verde importante instrumento para a concretização dos desafios lançados em prol do desenvolvimento

No artigo de Fábio Rezende Braga e Márcia Rodrigues Bertoldi, O PROGRAMA BOLSA VERDE COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde constitui potente ferramenta no combate à degradação natural e à emancipação da mulher, principal beneficiária na luta contra a dominação pautada em princípios patriarcais, Propõem identificar os principais dimensões do programa: conservação do meio ambiente, a promoção do desenvolvimento sustentável e do direito a um meio ambiente equilibrado e como o apoderamento e a conservação de recursos naturais por uma comunidade, e particularmente pelas mulheres, pode colaborar no processo de um desenvolvimento sustentável.

No estudo de Thaís Dalla Corte e Tiago Dalla Corte, EDUCAÇÃO AMBIENTAL E ALFABETIZAÇÃO ECOLÓGICA: CONTEXTO, FORMATAÇÃO E DESAFIOS, emerge a discussão sobre a educação ambiental e o necessário suporte ético. Os autores questionam o processo de ensino-aprendizagem clássico cuja estruturação não tem propiciado sua reflexão e aplicabilidade efetiva. Embasados nas teorias da pedagogia crítica de Paulo Freire, no pensamento complexo de Edgar Morin e no Princípio da Responsabilidade de Hans Jonas, são analisados o contexto, a formatação e os desafios da educação ambiental na contemporaneidade.

No artigo OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA PÓS-MODERNIDADE, de Andréia da Silva Costa e Roberta Laena Costa Juca, as autoras analisam a educação ambiental como um dos mecanismos de enfrentamento da crise com vistas à realização de uma prática sustentável que assegure um ambiente ecologicamente equilibrado no planeta. O estuo conclui pela necessidade de superação do ensino tradicional, na perspectiva de adoção, pela educação ambiental, de metodologias ativas que permitam a efetiva participação social e o empoderamento das pessoas, a partir de uma visão crítica e politizada da crise ambiental e de uma cultura sustentável.

No artigo de Flávio Marcelo Rodrigues Bruno e José Gomes de Britto Neto, AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O EQUILÍBRIO SÓCIO AMBIENTAL, os autores tomam como premissa que o Estado intervém na atividade econômica para tentar regular os anseios sociais de determinado momento, e de que uma das formas de intervenção se dá com a tributação, e mais específico, a contribuição de intervenção no domínio econômico. Nesse sentido o estudo buscou analisar os fundamentos de ruptura e surgimento de uma nova ordem econômica, e a conformação de um Estado onde uma das garantias fundamentais existentes é a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Analisam as formas de intervenção no domínio econômico e suas finalidades, bem como o comportamento dessa intervenção diante da evolução constitucional

A realização de importantes objetivos do desenvolvimento sustentável, como o fim da pobreza extrema, conforme destacado pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) de 2012, passa pela gestão eficaz dos riscos. Nesse sentido Norma Sueli Padilha e Simone Alves Cardoso, em seu artigo REDUÇÃO DE RISCO SOB O PONTO DE VISTA EMPRESARIAL PARA INTEGRAÇÃO DAS DIMENSÕES ECONÔMICAS, SOCIAIS E AMBIENTAIS, abordam o contexto de tomada de decisão na gestão do risco de desastres, e a incorporação de um valor compartilhado pelas empresas, como um argumento de redução de risco sob o ponto de vista empresarial, a fim de aproveitar oportunidades, fortalecer a resiliência e, assim, garantir os pilares do desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável.

No artigo intitulado O (RE) DESCOBRIMENTO DO SABER E DA CULTURA: NOVAS FORMAS DE APROPRIAÇÃO DOS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS PARA UMA VELHA SEDE DE CONQUISTA, Francielle Benini Agne Tybusch e Luiz Ernani Bonesso de Araujo buscam debater sobre os novos meios de apropriação dos conhecimentos tradicionais como a biopirataria e o patenteamento, analisando se poderiam ou não ser considerados novos meios de exploração dos países do Norte (social) sobre os países do Sul

(social); bem como sobre formas efetivas de proteção da cultura e dos saberes tradicionais. Segundo as autoras seria necessário pensar em alternativas para a proteção destes conhecimentos e saberes tradicionais, que não estejam mais atrelados e vinculados ao caráter de mercadorização da biodiversidade e meio ambiente.

Com a temática O DIREITO FUNDAMENTAL DO TRABALHADOR AO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO SADIO E EQUILIBRADO E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE, Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida e Maria Aparecida Alkimin argumentam que a ausência ou omissão no zelo para com o meio ambiente do trabalho gera efeito nefasto não apenas na vida e saúde do trabalhador, mas também acaba sendo contraproducente para toda a organização produtiva, representando custo tanto para o Estado como para o empregador. Esclarecem as autoras que o meio ambiente do trabalho sadio e equilibrado com vistas à saúde e bem-estar do trabalhador não se limita ao monitoramento e prevenção dos riscos ligados a agentes físicos, químicos e biológicos no âmbito interno; cuida da saúde física e mental do trabalhador, além de atentar das projeções no ambiente externo à fábrica, pois o dever do empregador é individual e coletivo. Deve-se, portanto, primar o desenvolvimento de atividade produtiva ou prestação de serviços com sustentabilidade, compatibilizando a utilização e exploração de recursos naturais com os impactos no meio ambiente, visando a proteção geral em matéria ambiental, proporcionando preservação ambiental e qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Concluem ressaltando a imprescindibilidade do estabelecimento e implantação de políticas públicas e privadas, com envolvimento do Estado, da sociedade, e, em especial, do setor econômico e produtivo, através medidas que coordenem produção com condições dignas de trabalho, saúde do trabalhador e de toda população e sustentabilidade ambiental.

Luiz Fernando Zen Nora e Paulo Roberto Colombo Arnoldi apresentaram estudo sobre A RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL, PARCERIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVAS FORMAS DE GESTÃO ESTATAL E EMPRESARIAL. Com base no entendimento de que a livre iniciativa, especialmente da organização empresarial, pode e deve gerar riquezas, porém garantindo que, nos seus processos produtivos, os valores sociais sejam atendidos, os autores procuram demonstrar que a RSE será mais eficiente e legítima na medida em que a empresa incluir a comunidade e o Estado, para definirem juntos suas ações, com políticas públicas estabelecidas de forma integrada, tendo condições de serem mais eficientes e eficazes, além de gerarem economia de gastos públicos.

No artigo A DESTINAÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS- CFEM: ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E DO ESTADO DE MINAS GERAIS, de Luiz Otávio Braga Paulon e Eunice França de Oliveira,

os autores tratam da legislação federal e do Estado de Minas Gerais no que tange a destinação da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais- CFEM. O estudo apresentado objetivou analisar a legislação vigente e sugerir mecanismos para uma maior eficácia da utilização dos recursos provenientes da exploração mineral.

O artigo de Luís Marcelo Mendes e Jerônimo Siqueira Tybusch, A ECOLOGIA À PROVA DA SIMBIOSE ENTRE A TÉCNICA-JURÍDICA E A CIÊNCIA: PERCEPÇÕES SOBRE O EMBATE ENTRE A TÉCNICA E O SOCIOAMBIENTALISMO, realiza um breve diagnóstico sobre o embate entre a ecologia e a simbiose entre a técnica-jurídica e a ciência e seus consequentes desdobramentos na seara socioambiental. Os autores tratam da formação do modelo jurídico brasileiro e a consequente contaminação do direito tradicional pelo ideário do pensamento iluminista vinculado a produção de verdades absolutas a partir do raciocínio matemático, com ênfase, no que tange as demandas ecológicas, onde o direito tradicional não consegue dar uma resposta efetiva aos problemas de matriz complexa. Buscam, por fim, sugerir um caminho alternativo através de uma matriz epistemológica vinculada a uma visão holística, complexa e transdisciplinar no ínterim de romper com as velhas práticas jurídicas impostas pelo direito ambiental tradicional para a superação da crise socioambiental.

Jose Carlos Machado Junior e Paula Vieira Teles apresentaram artigo intitulado A PRODUÇÃO DE ENERGIA PROVENIENTE DE BIOCOMBUSTÍVEIS PRODUZIDOS ATRAVÉS DE BIOMASSA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E ALGAS: UMA ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO DEMOCRÁTICO. O estudo aborda o desafio da sociedade atual, que necessita cada vez mais de energia para se manter, em buscar o equilíbrio na busca de novas fontes de energia e a conciliação entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio do desenvolvimento sustentável. Segundo os autores, a transformação do Estado brasileiro em um Estado de Direito Ambiental impõe o dever de implementar a geração de energia de maneira que seja atendido a um só tempo o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental.

Por fim, o artigo de Maria Cristina Pinto Gomes da Silva e Ricardo Libel Waldman, intitulado O DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL: UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DA PRECAUÇÃO, buscou analisar as possíveis limitações do sistema multilateral de proteção da propriedade intelectual tendo em vista as necessidades do desenvolvimento sustentável no sentido forte. Nesse sentido, os autores, usando como base a ética da responsabilidade de Hans Jonas, constatam que a civilização tecnológica pode trazer, por um

lado, benefícios para sociedade, mas também, por outro, impor uma série de riscos à preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A relevância dos temas e a extensão dos assuntos abordados, faz desta obra importante contribuição para os debates de Direito e Sustentabilidade.

A DESTINAÇÃO DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS- CFEM: ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E DO ESTADO DE MINAS GERAIS

LA ASIGNACIÓN DE LA COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR EXPLOTACIÓN DE RECURSOS MINERALES- CFEM: ASPECTOS DE LA LEY FEDERAL Y DEL ESTADO DE MINAS GERAIS

Luiz Otávio Braga Paulon
Eunice França de Oliveira

Resumo

O presente artigo trata da legislação federal e do Estado de Minas Gerais no que tange a destinação da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais- CFEM. Possui o objetivo geral de analisar a legislação vigente e sugerir mecanismos para uma maior eficácia da utilização dos recursos provenientes da exploração mineral. A metodologia de pesquisa utilizada é a jurídico-sociológica, ou seja, busca compreender o fenômeno jurídico em um ambiente social mais amplo. A investigação se dá no campo jurídico-propositivo à medida que propõe mudanças legislativas e mudanças concretas na aplicação da CFEM. A legislação federal é praticamente silente quanto à utilização da CFEM. A Constituição do Estado de Minas Gerais, de forma geral, apontou como devem ser empregados os recursos provenientes da CFEM, mas por ora, os gestores públicos ainda não investem esses recursos de forma transparente e eficaz. Necessário a criação de formas de participação popular na tomada de decisões da destinação da CFEM, bem como a aplicação transparente desses recursos.

Palavras-chave: Recursos minerais, Cfem, Destinação.

Abstract/Resumen/Résumé

Este artículo trata de la ley federal y del Estado de Minas Gerais en tenge la asignación de la compensación económica por la explotación de los recursos minerales CFEM. Tiene el objetivo general de analizar la legislación y proponer mecanismos para un uso más eficaz de los recursos provenientes de la exploración minera. La metodología de investigación utilizada es la legal y sociológico, es decir, trata de comprender el fenómeno jurídico en un entorno social más amplio. La investigación se lleva a cabo en el ámbito jurídico y con un propósito como los cambios legislativos propuestos y cambios específicos en el CFEM aplicación. La legislación federal es prácticamente silenciosa en el uso de la CFEM. La Constitución del Estado de Minas Gerais, en general, mostró como deben ser utilizados los ingresos de la CFEM, pero por ahora, los gestores públicos todavía no invierte estos recursos de forma transparente y eficaz. Necesario crear formas de participación popular en la toma de decisiones para la asignación de CFEM y la aplicación transparente de estos recursos.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Recursos minerales, Cfem, La asignación.

1 INTRODUÇÃO

A CFEM vem gerando diversas discussões relativas à sua incidência, fiscalização, natureza jurídica, às alíquotas cobradas e a destinação dessa arrecadação pelos municípios mineradores, que sofrem com os danos causados pela exploração dos recursos naturais.

Primeiramente abordaremos os aspectos relevantes da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais - CFEM. Em seguida, sobre sua natureza jurídica, bem como aspectos da legislação federal e do Estado de Minas Gerais, analisando de forma crítica a legislação vigente, no sentido de buscar sugerir mecanismos para uma maior eficácia da utilização dos recursos provenientes da exploração mineral.

Desse modo, é traçado a importância da CFEM para o Brasil e para o Estado de Minas Gerais, colacionando-se julgados do Supremo Tribunal Federal visando esclarecer os pontos controversos sobre o tema.

A Constituição da República de 1.988 se limitou a instituir a possibilidade de cobrança da CFEM não pormenorizando sobre o assunto. As legislações federais também pouco acresceram sobre a destinação da CFEM. A Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, retratou o assunto de forma mais pormenorizada. Chegou-se a criar através de legislação estadual um fundo de equalização com recursos provenientes da CFEM, mas a princípio, não houve uma efetiva aplicação do dinheiro com transparência e eficiência pelos gestores públicos, demonstrando a real necessidade de discussões sobre o tema, e uma maior participação popular na tomada de decisões quanto à destinação desses recursos.

2 ASPECTOS RELEVANTES DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS - CFEM

A história da mineração está intimamente ligada à história do Brasil e do Estado de Minas Gerais.

THOMÉ (2009, p. 02), baseando-se em historiadores, afirma que houve duas "descobertas" do Brasil. A primeira seria através da exploração do pau-brasil e da cana-de-açúcar. A segunda iniciou-se quando "as minas entraram no cenário da interiorização da colonização portuguesa, por meio da exploração de ouro e das pedras preciosas", iniciando-se um novo ciclo de desenvolvimento do Brasil e o descobrimento de metais preciosos na Região do Rio das Velhas no estado de Minas Gerais.

A importância da mineração para o Estado de Minas Gerais está relacionada ao seu próprio nome, que carrega a influência e força da mineração para o Estado.

Alves ao tratar da importância da mineração para Minas Gerais diz que:

> Desde o início a sua economia, população e cultura foram sendo gestadas em torno das minas de outro, diamante, pedras preciosas e outros minérios.
> Importante destacar que atualmente o Estado é o líder na produção de vários bens minerais, como ferro, outro, diamante, gemas coradas, fosfato, calcário, nióbio, zinco, caulim e outros tantos. (ALVES, 2011, p. 235).

Como dito, a mineração exerce papel importante tanto a nível estadual quanto a nível federal.

Dispõe a Constituição República de 1998 em seus art. 20, inciso IX e art. 176 que:

> Art. 20. São bens da União:
> (...)
> IX: os recursos minerais, inclusive os do subsolo; (...).
> 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.

Demonstrando ainda mais a importância da mineração para o Brasil, a compensação financeira pela exploração dos recursos minerais foi estabelecida na Carta Constitucional. Rege o art. 20, §1° da Constituição de 88 que:

> § 1 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.

Para Valkiria Silva (2012, p. 192-193) os bens minerais tratam-se de bens de relevância estratégicas para as atuais e futuras gerações de brasileiros. Por sua importância no desenvolvimento econômico e social do país e sua possibilidade de escassez, sujeitou-se esses bens ao estrito controle do Estado para que possa preservá-los ou utilizá-los de forma racional.

Ainda tecendo comentários sobre a proteção constitucional dos bens minerais, esclareceu Valkiria que:

> Reconhecendo tendência mundial, a Carta Política de 1988 transferiu para a União o domínio sobre os recursos do subsolo, eliminando de vez a instituição de qualquer direito privado sobre tais recursos, e colocou a exploração desses bens sob a integral tutela do Estado, à luz do interesse nacional (art. 176, §1°, CF). Sob a égide desse princípio, o Estado tem o dever de assegurar a máxima utilização dos recursos minerais e de utilizar, para tanto, todos os instrumentos jurídicos ao seu alcance para evitar a destruição ou o mau uso das riquezas do subsolo, sempre atento ao fim específico, de utilidade pública, que deve presidir a exploração mineral. (MARTINS, 2012, p. 197).

Em 28 de dezembro de 1.989 a Lei 7.990 instituiu a CFEM. Já o Decreto 1 de 1991 regulamentou a Lei 7.790/89.

O Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM foi criado como autarquia pela Lei 8876/94, publicada em 03 de maio de 1.994, com a finalidade de promover o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, e superintender as pesquisas geológicas, minerais e de tecnologia mineral, bem como assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração no território nacional.

Segundo o art. 3°, inciso IX da Lei 8.876/94 compete ao Departamento Nacional de Produção Mineral- DNPM baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da CFEM.

Dispõe o DNPM que a compensação financeira é devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, e aos órgãos da administração da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

Rege no art. 15 do decreto n. 1/91 que o fato gerador da CFEM é a saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais.

E, ainda, a utilização, a transformação industrial do produto mineral ou mesmo o seu consumo por parte do minerador.

Segundo o DNPM a compensação financeira é calculada sobre o valor do faturamento líquido, obtido por ocasião da venda do produto mineral. Quando não advém a venda, o produto mineral pode ser transformado, consumido, ou utilizado pelo próprio minerador, sendo assim, considera-se como valor, para efeito de cálculo da CFEM, a soma das despesas diretas e indiretas ocorridas até o momento da utilização do produto mineral.

Segundo o art. 2°, §1° da Lei 8001/90:

> Art. 2º 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.
> § 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.

Segundo o manual de procedimentos de arrecadação e cobrança da compensação financeira pela exploração de recursos minerais publicado no Diário Oficial da União em 11 de outubro de 2006, os tributos que são excluídos dos cálculos da CFEM são:

> ICMS; PIS/PASEP; COFINS; IOF; e ISS. Na hipótese do titular do direito minerário ser optante e inscrito no Sistema Integrado de Pagamento de Imposto e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – Simples (Lei 9.317, de 05/12/96; e alterações), o valor a ser deduzido da base de cálculo da CFEM será extraído do percentual identificado das exações fiscais (PIS/PASEP; COFINS; e ou ICMS) compreendidas na composição do montante recolhido.

A Lei 8.001 foi sancionada em 28 de dezembro de 1.990 e definiu os percentuais de distribuição da CFEM da seguinte forma:

> § 2º A distribuição da compensação financeira referida no caput deste artigo será feita da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 9.993, de 24.7.2000)
> 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; (Incluído pela Lei nº 9.993, de 24.7.2000) (Regulamento)
> 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. (Redação dada pela Lei nº 9.993, de 24.7.2000)

Vale salientar a importância da CFEM em números para o Brasil:

Tabela 1

Arrecadação da CFEM no Brasil em reais

Ano	Total
2014	1.711.983.582,41
2013	2.376.048.322,46
2012	1.834.951.071,84
2011	1.560.762.683,69

Fonte: Departamento Nacional da Produção Mineral. Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx> Acesso em: 12 jan. 2015.

3 A NATUREZA JURÍDICA DA CFEM À LUZ DO STF

Conforme se exaure de Belisário (2011) o Estado possui duas maneiras de auferir receitas para seu cofre público: seja por meio da receita derivada (tributos, por exemplo), resultada da atuação do poder fiscal do ente, seja por meio da receita originária, também conhecida como patrimonial. A receita patrimonial decorre da fonte de riqueza do próprio Estado pela exploração de seus bens.

Marcelo Luiz (2011, p. 239) nos aduz que a natureza jurídica da CFEM é de preço público. Uma vez concedida a lavra ao particular pelo Estado, "a CFEM vem a ser o preço pago pelo concessionário pela exploração do bem público (recurso mineral)".

Este entendimento esposado pelos autores de que a CFEM não possui natureza jurídica de tributo é o entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 228.800-5/DF de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence entendeu-se que a compensação estatuída no art. 20, §1º da Constituição da República não se trata de tributo:

> 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 Constituição. (Órgão julgador: Primeira Turma. Data da publicação: 16/09/2001)

Com isso, chegou-se a conclusão de que a CFEM trata-se de prestação pecuniária devida pelo minerador como consequência da exploração dos recursos minerais, que, conforme disposto na Constituição, são bens públicos de titularidade da União.

4 A CFEM NO ESTADO DE MINAS GERAIS

A mineração está diretamente atrelada à economia do Estado de Minas Gerais.

Segundo o Relatório de Informações e Análises da Economia Mineral do Estado de Minas Gerais elaborado pelo Instituto Brasileiro de Mineração- IBRAM, o Estado de Minas Gerais é o mais importante estado minerador do Brasil. Minas Gerais extrai mais de 160 milhões de toneladas/ano somente de minério de ferro. O Estado é responsável por aproximadamente 53% da produção brasileira de minerais metálicos e 29% de minérios em geral.

Ainda segundo o IBRAM a atividade de mineração está presente em mais de 250 municípios mineiros. Mais de 300 minas estão em operação, sendo que das 100 maiores do Brasil, 40 estão localizadas no Estado.

Até mesmo pela importância da mineração para o Estado mineiro, a própria Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1.989, não foi silente a respeito da CFEM. A Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1.989, não foi silente a respeito da CFEM.

Segundo consta no art. 214, §3°:

> § 3º - Parte dos recursos estaduais previstos no art. 20, § 1º, da Constituição da República será aplicada de modo a garantir o disposto no § 1º, sem prejuízo de outras dotações orçamentárias.

O §1° do art. 214 ao tratar do Meio Ambiente estipulou que:

> I - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e disseminar, na forma da lei, as informações necessárias à conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
> II - assegurar, na forma da lei, o livre acesso às informações básicas sobre o meio ambiente;
> III - prevenir e controlar a poluição, a erosão, o assoreamento e outras formas de degradação ambiental;
> IV - exigir, na forma da lei, prévia anuência do órgão estadual de controle e política ambiental, para início, ampliação ou desenvolvimento de atividades, construção ou reforma de instalações capazes de causar, sob qualquer forma, degradação do meio ambiente, sem prejuízo de outros requisitos legais, preservado o sigilo industrial;
> V - proteger a fauna e a flora, a fim de assegurar a diversidade das espécies e dos ecossistemas e a preservação do patrimônio genético, vedadas, na forma da lei, as práticas que provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade;
> VI - definir mecanismos de proteção à fauna e à flora nativas e estabelecer, com base em monitoramento contínuo, a lista de espécies ameaçadas de extinção e que mereçam proteção especial;
> VII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que importem riscos para a vida, a qualidade de vida, o meio ambiente, bem como o transporte e o armazenamento dessas substâncias em seu território;
> VIII - criar parques, reservas, estações ecológicas e outras unidades de conservação, mantê-los sob especial proteção e dotá-los da infra-estrutura indispensável às suas finalidades;
> IX - estabelecer, através de órgão colegiado, com participação da sociedade civil, normas regulamentares e técnicas, padrões e demais medidas de caráter operacional, para proteção do meio ambiente e controle da utilização racional dos recursos ambientais;
> X - manter instituição de pesquisa, planejamento e execução que assegure ao órgão indicado no inciso anterior o suporte técnico e operacional necessário ao cumprimento de sua finalidade;
> XI - preservar os recursos bioterapêuticos regionais.

No mesmo sentido, estipulou o art. 252 da Constituição Estadual que:

> Os recursos financeiros destinados ao Estado, resultantes de sua participação na exploração de recursos minerais em seu território ou de compensação financeira correspondente, serão, prioritariamente, aplicados de forma a garantir o disposto no art. 253, sem prejuízo da destinação assegurada no § 3º do art. 214.

Consta ainda no referido art. 253 que:

> Art. 253 - O Estado assistirá, de modo especial, o Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico.
>
> § 1º - A assistência de que trata este artigo será objeto de plano de integração e de assistência aos Municípios mineradores, a se efetivar, tanto quanto possível, por meio de associação que os congregue.
>
> § 2º - A lei que estabelecer o critério de rateio da parte disponível do imposto a que se refere o art. 144, I, b, reservará percentual específico para os Municípios considerados mineradores.
>
> § 3º - A lei criará o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do Estado e dos Municípios interessados, cuja gestão dará prioridade à diversificação de atividades econômicas desses Municípios, na forma de lei complementar.

Conforme THOMÉ (2014, p. 499) como a natureza jurídica da CFEM trata-se de receita originária dos Estados e Municípios, "resta clara a competência do Tribunal de Contas dos Estados para a fiscalização da correta aplicação dos recursos recebidos a título de royalties da mineração".

Nesse mesmo sentido se posicionou o Supremo Tribunal Federal no julgamento de mandado de segurança constante do informativo 298:

> O Tribunal deferiu mandado de segurança impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contra decisão do Tribunal de Contas da União - que proclamara ser da competência exclusiva deste último a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos a título de royalties, decorrentes da extração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural, pelos Estados e Municípios - e declarou a inconstitucionalidade do art.1º, inciso XI e do art.198, II, ambos do Regimento Interno do TCU e do art. 25, parte final, do Decreto 1/91. Considerou-se ser da competência do Tribunal de Contas estadual, e não do TCU, a fiscalização da aplicação dos citados recursos, tendo em conta que o art. 20, §1º da CF qualificou os royalties como receita própria dos Estados, Distrito Federal e Municípios, devida pela União àqueles a título de compensação financeira. Entendeu-se também, não se tratar, no caso, de repasse voluntário, não havendo enquadramento nas hipóteses previstas pelo art. 71, VI da CF que atribui ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. MS 24.312-RJ, rel. Ministra Ellen Gracie, 19.2.2003. (MS-24312)

A Ementa do parecer prévio do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no Processo n. 8722007 do exercício 2011 ressalta a importância da CFEM para o Estado de Minas Gerais:

> Os royalties da mineração emergem ao debate como essencial fonte de recursos para execução de políticas públicas compensatórias. A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM – para o minério de ferro, na atual legislação, é de apenas 2% do faturamento líquido, com repartição de 23% aos Estados e Distrito Federal, 65% aos Municípios e 12% à União, sendo repassados 10% ao Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM, entidade federal responsável pela fiscalização de sua arrecadação.
> Esforços precisam ser envidados para alterar a legislação de regência, objetivando o aumento dos royalties e o aperfeiçoamento de sua repartição, aplicação e fiscalização. É necessário que haja efetiva mobilização pelo novo marco regulatório da mineração e, frise-se, pelo aumento dos royalties.
> Mas, tão importante e justa quanto à reivindicação que se faz pelo aumento da CFEM é a destinação que deve ser dada aos recursos dela advindos. Trata-se do controle da aplicação de receitas originárias do Estado e dos Municípios, no caso, as previstas no § 1º do art. 20 da Constituição da República, asseguradas pelas Leis nºs 7.990/89 e 8.001/90, que vedam a aplicação desses recursos em pagamento de dívida e de pessoal.
> (...)
> Em 2011, a previsão da receita da CFEM foi de R$84 milhões, tendo o Estado recebido o montante de R$176 milhões. Entretanto, foi constatado, no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, que foram aplicados, pela SEDE, apenas R$14 milhões, sendo R$8 milhões referentes à implantação de distrito industrial no município de Jeceaba. Ocorre que a diferença não empregada em um exercício continua tendo que ser aplicada nesta mesma finalidade. O Decreto nº 1/91, que regulamenta a Lei nº 7.990/89, estabelece, no art. 26, que o pagamento da CFEM será efetuado em contas específicas de titularidade dos beneficiários, no Banco do Brasil. Em Minas Gerais, todavia, tal recebimento ocorre em conta específica, mas é transferido para o caixa único.

A importância dispensada a CFEM pelo Tribunal de Contas do Estado condiz com sua importância estratégica para o estado de Minas Gerais, e por consequência, de seus municípios mineradores. Minas Gerais foi o estado que mais arrecadou com a CFEM no ano de 2014.

Tabela 2

Arrecadação dos Estados com maior arrecadação da CFEM em 2014

Estado	**Arrecadação (R$)**
Minas Gerais	800.720.968,27
Pará	504.638.953,55

Goiás	70.998.177,97
São Paulo	67.844.626,19
Bahia	44.520.231,61

Fonte: Departamento Nacional da Produção Mineral. Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_ano.aspx?ano=2013> . Acesso em: 12 fev. 2015.

Corroborando com esses dados, segundo o relatório de Informações e Análises da Economia Mineral do Estado de Minas Gerais elaborado pelo IBRAM, a balança mineral de Minas Gerais resultou em 2013 num saldo de US$ 17.947 bilhões. Em 2012, esse valor foi de US$ 16,745 bilhões. As exportações de bens minerais têm uma representação muito significativa no Estado, representando 57,9% do total exportado em Minas Gerais em 2013.

5 A DESTINAÇÃO DA CFEM

Hernandez (2008) identifica dois padrões de utilização da CFEM pelos 15 maiores municípios mineradores. O primeiro deles seria a utilização no denominado "caixa único" em que os recursos incorporam ao caixa das prefeituras e se diluem nas despesas correntes. O segundo padrão seria o do "uso sustentado", em que o dinheiro proveniente com a arrecadação da CFEM é utilizado pelas prefeituras para determinados fins previamente definidos. O primeiro caso de utilização é uma verdadeira armadilha segundo a autora, pois são utilizados para necessidades imediatas e ilimitadas pelos municípios que não se preocupam com o caráter finito dos recursos minerais. Já o segundo caso, apesar de não ter sido implantado de forma espontânea pelos municípios pesquisados, mas sim fruto de diversos tipos de pressões, diminuem a dependência desses recursos pelo município além de trazer diversos benefícios, como diversificação produtiva e formação de capital humano.

O Plano Nacional da Mineração – 2030 demonstra que há fragilidades e inconsistências legais que geram inseguranças e judicializações no que se refere à CFEM. O plano expõe que a política de royalties provenientes da mineração deve

contribuir para a conversão de uma riqueza não renovável, dada à exaustão de uma jazida mineral, em um valor constante e sustentável para a sociedade, trazendo por consequência, a distribuição dos benefícios econômicos gerados pela mineração.

Ainda segundo o Plano Nacional, a proposta de política debatida no Ministério das Minas e Energia nos últimos anos aponta para a necessidade de:

> i) aprimorar o recolhimento, o controle e a fiscalização da CFEM;
> ii) dar transparência à aplicação dos royalties pelos entes federados;
> iii) promover a aplicação do recurso em projetos que conduzam ao desenvolvimento sustentável e
> iv) melhorar a distribuição da riqueza gerada a partir da produção mineral e estimular o desenvolvimento de regiões produtoras.

Sobre a destinação da CFEM, a Lei 7.790/89 vedou de forma expressa em seu art. 26, parágrafo único, a utilização da CFEM em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Não houve um aprofundamento legal quanto à destinação da CFEM, havendo uma lacuna federal no que se refere a sua destinação.

Beatriz Souza (2013, p. 143) afirma que o ideal seria que a própria Lei n. 8.001/90 impusesse a arrecadação com a CFEM para um fundo municipal com a finalidade de utilização em nova forma de desenvolvimento econômico.

O que é sustentado pela autora é que melhor seria se o legislador tivesse afetado a receita proveniente com a CFEM para um ou determinados fins específicos.

Não obstante a legislação não criar uma destinação específica para a arrecadação proveniente da CFEM, recomenda o DNPM que a destinação das receitas da CFEM deverão ser aplicadas em projetos, que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação.

Salienta-se que a expressão “deverão” não pode ser considerada de caráter impositivo. Tal expressão deve ser entendida como mera recomendação já que cabe ao DNPM somente atividades de controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração e não de inovação do ordenamento jurídico.

Com isso, há um verdadeiro hiato na legislação federal no que concerne a aplicação dos recursos provenientes da CFEM.

O Estado de Minas Gerais, por sua vez, regulamentando o já citado art. 253 da Constituição estadual criou a lei 15.980, publicada do Diário Oficial do Estado em 15 de janeiro de 2006 criando o Fundo de Equalização do Estado de Minas Gerais.

Dentre outros recursos, utiliza os provenientes da CFEM com o objetivo de aumentar a competitividade do Estado para atrair e manter empresas que apresentem ou desenvolvam empreendimentos de importância estratégica para a expansão ou modernização das cadeias produtivas ou de suas aglomerações produtivas locais.

Beatriz Souza (2009) sugere que haja uma maior participação popular na administração e controle da CFEM tendo em vista que os recursos minerais não pertencem efetivamente a União, mas na verdade, a toda a sociedade. Considerando que os cidadãos são os mais atingidos com a extração dos recursos minerais, deveria haver um Fundo Municipal com a finalidade de utilização da CFEM em uma nova atração econômica. Sob esse prisma, o município criaria, em longo prazo, um novo perfil econômico, não se tornando refém da exploração das substâncias minerais que se exaurirão.

Esse fundo municipal, e que também pode ser de âmbito estadual, com recursos provenientes da CFEM e que teria destinação específica, é exatamente a ideia do legislador mineiro com a criação da Lei 15.980/06.

Mas como se denota no exemplo estadual, a simples criação do fundo, por si só, não é o bastante para que haja o emprego efetivo desses recursos.

A CFEM pode ser um instrumento valioso para a promoção das ações voltadas ao desenvolvimento local.

É necessário o aprimoramento da educação ambiental da sociedade local para que tenham conhecimento a respeito da mineração, e principalmente da própria CFEM, com audiências públicas, debates, para que se possa buscar uma maior participação popular de ordem ambiental e social.

A ideia de um orçamento participativo, em que a população votasse de forma democrática onde seriam empregados os recursos da CFEM poderia ser uma boa saída para que houvesse maior participação popular e transparência na aplicação desses recursos.

Outra solução seria a vinculação da CFEM a uma estratégia de diversificação produtiva, sendo fixados percentuais mínimos obrigatórios de investimento. Sendo um recurso estratégico, com um plano específico de utilização, deve ser comprovada a destinação dos recursos aplicados, ou seja, uma transparência por parte dos Gestores Públicos, para que assim, a sociedade possa promover a correta fiscalização desses recursos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mineração possui importância ímpar para o Brasil, e em especial, para o Estado de Minas Gerais.

Refletindo essa importância a Constituição da República de 88 não somente instituiu que os recursos minerais seriam bens da própria União, como criou a compensação financeira pela exploração de recursos minerais.

A Constituição do Estado de Minas aprofundou ainda mais a preocupação do constituinte originário e incentivou através de sua redação a diversificação da economia e a garantia de permanência do desenvolvimento socioeconômico dos municípios mineradores, além da preocupação com a própria seara ambiental.

A lei estadual 15.980/06 criou um Fundo de Equalização do Estado de Minas Gerais utilizando os recursos da CFEM para promover a diversificação socioeconômica dos municípios mineradores, mas como apontou o parecer do Tribunal de Contas mineiro, pouco foi investido.

A CFEM pode ser um instrumento valioso para a promoção das ações voltadas ao desenvolvimento local. É imperiosa uma maior participação popular na tomada de decisões sobre a destinação dos recursos provenientes da CFEM, podendo se utilizar, inclusive, de orçamentos participativos para tomadas de decisões. Sob outra perspectiva, pode-se vincular percentuais mínimos para uma estratégica de diversificação produtiva, mas em todos os casos, de forma responsável e transparente pelos gestores públicos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Marcelo Luiz de Souza Alves. Reflexões Preliminares sobre a Compensação Financeira pela exploração de recursos minerais- In: Gandara, Leonardo André (coord.) *et al*. **CFEM. Direito minerário**: estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

BELISÁRIO, Ana Carolina Valladares. A natureza jurídica da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais- CFEM. In: Souza, Marcelo Mendo Gomes de. **A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais**- CFEM. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

BRASIL. **Constituição de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. **Decreto 01, de 1991**. Dispõe sobre a regulamentação do pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. **Departamento Nacional da Produção Mineral**- DNPM. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=60>. Acesso em 02 maio 2015.

BRASIL. **Lei 8.001, de 1990**. Dispõe sobre os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8001.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. **Lei 8.876, de 1994**. Dispõe sobre a instituição como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8876.htm> Acesso em: 11 mar. de 2015.

BRASIL. **Manual de Procedimentos de Arrecadação e Cobrança da Composição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais** – CFEM. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/700/784/00000804.pdf> Acesso em: 12 mar. 2015.

Brasil. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Mineração – 2030**, de 10 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/Plano_Nacional_de_Mineraxo_2030___Consulta_Publica_10_NOV.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2015.

BRASIL. **Parecer do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais** n. 8722007 do exercício 2011. Disponível em: <http://tcnotas.tce.mg.gov.br/TCJuris/Nota/BuscarArquivo/201441> Acesso 02 mar. 2015.

BRASIL. **Informações sobre a Economia Mineral do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: <http://www.ibram.org.br/>. Acesso em: 27 fev. 2015.

BRASIL. **VADE MECUM OAB e CONCURSO**. 3ª ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

COSTA, Beatriz Souza. **O gerenciamento econômico do minério de ferro como bem ambiental no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Editora Fiuza, 2009.

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

MARTINS, Valkiria Silva Santos. Usurpação mineral e defesa do patrimônio público: a lavra ilegal e a extensão da proteção dos direitos da sociedade. In: FERRARA, Marina (coord) *et al*. **Estudos de direito minerário**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

THOMÉ, Romeu. **A função social da CFEM** - compensação financeira por exploração de recursos minerais. Revista de Direito Ambiental. Vol. 55, jul-set/2009. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. Disponível em: <http://www.domtotal.com/direito/uploads/pdf/59aa59814e06cb5bac839bd7d06aea9f.pdf> Acesso em: 16 mar. 2015.

THOMÉ, Romeu. **Manual de direito ambiental**. 4 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JUSPODIVM, 2014.