

A baixa transparência no planejamento do uso dos royalties da mineração em municípios brasileiros

Low transparency in planning the use of mining royalties in Brazilian municipalities

Maria Pereira Lima Green

Bolsista PCI, Geógrafa, M. Políticas Públicas

Fábio Giusti

Supervisor, Geógrafo, D. Recursos Hídricos e Meio Ambiente

Resumo

Este artigo buscou identificar a previsão de uso da CFEM nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2019 a 2022 nos 30 municípios que mais recolheram em 2019, segundo dados da Agência Nacional de Mineração, e diante das determinações legislativas específicas sobre a CFEM e sobre a transparência pública, elaborou um quadro analítico da transparência em função da disponibilidade dessas informações. Após a elaboração desse quadro foi observado que ainda há um baixo grau de transparência dessas informações e que, portanto, ainda há um importante trabalho a ser feito para que as prefeituras divulguem melhor essas informações e, a partir disso, para que seja possível ampliar o debate público de como os recursos gerados pela mineração estão sendo ou mesmo como deveriam estar sendo aplicados.

Palavras-chave: CFEM; transparência pública; mineração.

Abstract

This article sought to identify the forecast for the use of CFEM in the Annual Budget Laws (LOAs) from 2019 to 2022 in the 30 municipalities that collected the most in 2019, according to data from the National Mining Agency, and in view of the specific legislative determinations on CFEM and on the public transparency, developed an analytical framework of transparency in terms of the availability of this information. After the elaboration of this table, it was observed that there is still a low degree of transparency of this information and that, therefore, there is still an important work to be done so that the municipalities better disseminate this information and, from that, so that it is possible to expand the public debate on how the resources generated by mining are being or even how they should be applied.

Key words: CFEM; public transparency; mining.

1. Introdução

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) é o pagamento feito ao Estado brasileiro em função da concessão dada para a exploração dos recursos minerais. Para os municípios em que a mineração é uma das principais atividades econômicas, a CFEM representa uma parcela significativa dos orçamentos anuais e acaba sendo uma fonte de receita fundamental para o financiamento de projetos e políticas

públicas destas prefeituras (GIUSTI&GREEN,2021). Sua caracterização e classificação jurídica baseiam-se fundamentalmente no artigo 20 e no artigo 176 da Constituição de 1988 que determinam que os recursos minerais são de propriedade da União, mesmo que estejam localizados em áreas de propriedade de particulares, cabendo à própria permitir a exploração. É a partir da relação estabelecida entre o Estado, que autoriza e concede a exploração dos recursos minerais, e particulares, que solicitam essa permissão para realizar a atividade, que a CFEM é gerada e recolhida. Esta receita originária (CASTRO JÚNIOR & SILVA, 2018) foi instituída em 28 de dezembro 1989 pela Lei n° 7.990 e sofreu alterações em 1990 com lei 8.001 e em 2017 com a lei 13.540. Entre as modificações mais significativas estão a criação de novos critérios na base de cobrança da CFEM, as novas alíquotas por substância mineral, os novos critérios de repartição e a criação da Agência Nacional de Mineração (ANM), entidade que executa o recolhimento e a distribuição do recurso. Com relação à aplicação da CFEM, a legislação veda seu uso para o pagamento de quadro permanente de pessoal e para o pagamento de dívida, com exceção de dívida com a União e suas entidades, e recomenda aos municípios que, preferencialmente, 20% de cada uma das parcelas recebidas sejam destinadas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico tecnológico. Junto a isso, também obriga União, estados e municípios a tonarem públicas as informações sobre a aplicação desse recurso, de modo a garantir a total transparência na gestão da CFEM (BRASIL, 1990).

2. Objetivos

Considerando a importância da CFEM no orçamento público dos principais municípios mineradores e diante das exigências da lei de responsabilidade fiscal sobre a transparência das administrações públicas, o objetivo desse trabalho é apresentar um quadro analítico de como o uso deste recurso vindo sendo planejado e como essas informações vindo sendo divulgadas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2019, 2020, 2021 e 2022 dos 30 municípios que mais recolheram a CFEM, de acordo com os dados da Agência Nacional de Mineração.

3. Material e Métodos

A partir da revisão bibliográfica sobre o tema da CFEM, primeira etapa da pesquisa, foram selecionados os artigos de Scaff (2014), Ibase (2018), Castro Júnior&Silva (2018), Inesc (2019), Reymão (2019) e Giusti et al. (2020) que apresentaram subsídios teórico para a formulação da metodologia. Nesta etapa também foram levantadas as legislações específicas sobre a CFEM e sobre a transparência pública, são elas: a lei n° 7990 de 1989; a lei n° 8001; lei n° 13.540 e; a lei 12.527. A segunda etapa da pesquisa foi o levantamento no site da Agência Nacional de Mineração (ANM) dos municípios que receberam a CFEM em 2019. Diante dessa listagem, foram selecionados os primeiros 30 municípios para que fossem analisadas suas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022. Em seguida, tendo como orientação as determinações das leis mencionadas, foram estabelecidos, ao longo do processo de levantamento das LOAs dos 30 municípios selecionados para amostra da pesquisa e de análise das informações disponíveis nessas LOAs, os critérios para

a formulação de um quadro de análise dos municípios em função das informações disponibilizadas sobre a previsão de receita e despesa da CFEM.

4. Resultados e Discussão

A busca e análise das Leis Orçamentárias Anuais de quatro anos – 2019 a 2022 - dos 30 municípios de maior arrecadação da CFEM apontaram que há uma significativa deficiência na publicização das informações que, por determinação legal, deveriam ser amplamente divulgadas. Com efeito, esta primeira etapa de análise compõe o objetivo mais amplo de construção de uma metodologia capaz de avaliar o uso dos royalties gerados pela exploração mineral e sua relação com a melhoria ou não da qualidade de vida da população das localidades em que a atividade está instalada.

A Lei Orçamentária Anual é um dos três instrumentos que compõem o modelo orçamentário brasileiro estipulado pelo artigo 165 da Constituição de 1988. Através dessa lei cada município estabelece anualmente a estimativa de todas suas receitas e fixa as despesas que as unidades orçamentárias e os programas terão ao longo do exercício fiscal financeiro. É nessa lei, portanto, que devem estar discriminados nitidamente quais serão os valores e as fontes de recurso do município e como cada um será gasto. Entretanto, os resultados apontaram que há, de início, uma ausência disponibilização das LOAs em parte importante dos municípios estudados. Além disso, em muitos casos quando a LOA está disponível, a leitura do documento exige conhecimentos técnicos prévios para que seja possível sua total compreensão. Em outros casos, as informações são insuficientes e, especificamente sobre a CFEM, tornam inviável o rastreamento de como o recurso está sendo gasto.

A figura 1 é um quadro síntese dos resultados da análise feita sobre as LOAs dos municípios selecionados. O quadro está organizado em cinco colunas, a primeira apresenta o ranqueamento dos 30 municípios que mais arrecadaram a CFEM em 2019, segundo dados da ANM. As outras quatro colunas apresentam os resultados obtidos por cada município ao longo dos anos analisados – 2019 a 2022 – considerando cada um dos quatro critérios previamente estabelecidos. A primeira coluna apresenta o resultado da busca das LOAs nos sites das prefeituras e portal da transparência. A segunda coluna apresenta o resultado das LOAs que divulgavam o valor previsto de repasse da CFEM pela ANM. A terceira coluna apresenta as LOAs que além de divulgar o valor do repasse de CFEM previsto na receita, vincula esta receita à um código específico. Por fim, a quarta coluna apresenta o resultado das LOAs que foi possível identificar a CFEM na previsão de receita do município e, através do código específico, identificar o planejamento de uso da CFEM entre as despesas pelas unidades orçamentárias e pelos programas do município.

Cada célula do quadro apresenta o resultado da aplicação desses quatro critérios em cada um dos 30 municípios pelos quatro anos analisados. As células verdes, sempre identificadas com o “S”, indicam que a LOA do município e do ano de referência cumpriu com o critério observado. As células vermelhas, sempre identificadas com um “N”, ao contrário, indicam que a LOA não cumpriu com o critério observado.

Ranqueamento dos municípios em função do valor de recolhimento da CFEM em 2019, segundo a ANM.		A LOA está disponível em meio digital				O valor previsto da CFEM aparece na LOA				Há um código específico para a CFEM na LOA				É possível identificar o planejamento de uso da CFEM entre as receitas e as despesas previstas na LOA			
		Anos				Anos				Anos				Anos			
		2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
1°	Parauapebas - PA	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S
2°	Canaã dos Carajás - PA	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S
3°	Congonhas - MG	S	S	S	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
4°	Itabira - MG	S	N	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N
5°	Nova Lima - MG	N	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
6°	Conceição do Mato Dentro - MG	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S	N	S
7°	São Gonçalo do Rio Abaixo - MG	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S	N	N	S	S	N
8°	Marabá - PA	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	N	S	N	N	N	S
9°	Itabirito - MG	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S
10°	Mariana - MG	S	S	S	S	N	N	S	S	N	N	N	S	N	N	N	S
11°	Brumadinho - MG	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S
12°	Itatiaiuçu - MG	S	S	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
13°	Belo Vale - MG	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
14°	Paracatu - MG	S	S	S	N	S	S	S	N	N	S	S	N	N	S	S	N
15°	Catas Altas - MG	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S	S	N
16°	Paragominas - PA	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
17°	Oriximiná - PA	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
18°	Rio Piracicaba - MG	S	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
19°	Curionópolis - PA	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S
20°	Alto Horizonte - GO	S	S	S	S	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	N	N
21°	Alvorada de Minas - MG	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
22°	Ouro Preto - MG	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
23°	Sabará - MG	N	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	N	N	S	N	N

24°	Juruti - PA	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	N
25°	Corumbá - MS	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
26°	Itaituba - PA	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S	S	S
27°	Terra Santa - PA	S	S	S	S	S	N	S	N	S	N	N	N	S	N	N	N	
28°	Sarzedo - MG	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
29°	Pedra Branca do Amapari - AP	S	N	S	N	S	N	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
30°	Barro Alto - GO	S	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N

Figura 1. Análise sobre o planejamento de uso da CFEM nas Leis Orçamentárias Anuais dos principais municípios mineradores brasileiros nos anos de 2019 a 2022.

Os critérios aplicados na avaliação das LOAs foram elaborados em função das exigências legais sobre a transparência das informações dos órgãos integrantes da administração pública, um direito fundamental que está previsto nos artigos 5º, 37º e 216º da Constituição Federal de 1988 e foi regulamentado pela lei nº 12.527 de 2011. Portanto, é de obrigação de todas as prefeituras disponibilizarem as LOAs em seus sítios oficiais, garantindo a autenticidade, a integridade e a atualização das informações.

Observando os resultados sobre a disponibilidade no meio digital é possível notar que esse critério já se apresenta como um limitante fundamental para análise do planejamento de uso da CFEM nos principais municípios mineradores no Brasil. A coluna consecutiva, que mostra se os valores previstos da CFEM estão descritos nas LOAs, apresenta uma presença maior de células vermelhas, ou seja, além dos municípios que não disponibilizaram suas LOAs, há municípios que disponibilizam, porém, elaboraram LOAs incompletas em que o valor previsto da CFEM não aparece ao longo do documento.

Entre as LOAs que apresentavam a previsão do valor da CFEM, passou-se a observar os aspectos das classificações orçamentárias de receitas e despesas, fundamentais para a transparência das operações e de utilização obrigatória na elaboração do documento (MTO, 2021). Para que seja possível identificar a previsão de uso da CFEM tanto na receita quanto na despesa nas LOAs, o recurso deve ser classificado por uma codificação normatizada para Estados e Municípios por meio de Portaria Interministerial - SOF e STN. Os resultados apresentados nas duas últimas colunas mostram que os documentos que tinham códigos específicos de identificação da CFEM diminuem significativamente. Especialmente na última coluna, quando foi observado se era possível, a partir da identificação de um código exclusivo da CFEM, rastrear todo o planejamento de uso dos royalties ao longo da descrição das despesas de cada município, considerando a classificação dessas despesas por unidades orçamentárias e programas de governo.

5. Conclusão

O trabalho mostrou que a disponibilidade das informações sobre a gestão da Compensação Financeira pela Exploração Mineral nas LOAs de 2019 a 2022 dos 30 municípios que mais recolheram este recurso em 2019, segundo os dados da ANM, ainda não está em conformidade com o que é exigido pelas leis nº 12.527 e nº 13.540. Nesse sentido, ainda há um importante trabalho a ser feito para que as prefeituras divulguem melhor essas informações e, a partir disso, para que seja possível ampliar o debate público de como os recursos gerados pela mineração estão sendo ou mesmo como deveriam estar sendo aplicados.

6. Agradecimentos

Agradeço ao Ministério de Ciência e Tecnologia, ao Centro de Tecnologia Mineral e aos pesquisadores no Netmin Fábio Giusti, Fernando de Castro, Felipe Soté. Evandro Guimarães e Julia Campos.

7. Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. **Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Brasília: Presidência da República, [1989]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.540, de 18 de dezembro de 2017**. Diário Oficial da União, Brasília, 18 dez. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13540.htm>. Acesso em: 10 de set. de 2021.

CASTRO JÚNIOR, P.H. & SILVA, T.M. **CFEM: Compensação Financeira pela Exploração Mineral**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2018.

GIUSTI, F.A.B ; GREEN, M. P. L. **Transparência no uso da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) nos 30 maiores municípios mineradores no Brasil**. BRASIL MINERAL (SÃO PAULO), v. 416, p. 42-50, 2021.

IBASE. **Contradições do desenvolvimento e o uso da CFEM em Canaã dos Carajás (PA)**. Belém, 2018.

INESC. **Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais: o que é, de onde veio, para quem vai? O caso de Canaã dos Carajás**. São Paulo, 2019.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão. **A CFEM e as Políticas Públicas nos Maiores Municípios Mineradores de Paraenses. Direito e Desenvolvimento na Amazônia**. Santa Catarina: Qualis, 2019. p. 9-30. Disponível em: <https://gpmamazonia.blogspot.com/2020/04/livro-direito-e-desenvolvimento-da.html>. Acesso em: 2 set. 2021.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários**. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.