

Procedimento Administrativo n.º: MPMG-0024.09.001832-6

Representado: Estado de Minas Gerais

Representante: Promotor de Justiça Heleno Rosa Portes

Objeto: Lei estadual n.º 15.980, de 13 de janeiro de 2006

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Estadual. Criação do Fundo de Equalização do Estado de Minas Gerais. Destinação dos recursos provenientes da CFEM. Descumprimento dos objetivos previstos na Carta Estadual. Inconstitucionalidade.

EXCELENTÍSSIMO GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS,
EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DE MINAS GERAIS,

1 Preâmbulo

O Promotor de Justiça de Defesa do Meio Ambiente da Comarca de Belo Horizonte encaminhou à Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade cópias extraídas de expediente cujo objeto é a verificação da aplicação, pelos Municípios e Estado, dos recursos recebidos de repasses da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais - CFEM, no qual se constatou a inconstitucionalidade da Lei Estadual n.º 15.980/2006.

Remetida a representação à Procuradoria da República em Minas Gerais, essa concluiu haver *clara divergência entre o que dispõe a Constituição do Estado de Minas Gerais e a vinculação dada pela Lei Estadual à CFEM*, que, contudo, deveria ser combatida no âmbito da Justiça Estadual.

Foram então solicitadas à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais cópia autenticada e certidão de vigência da Lei estadual n.º 15.980/2008.

Analisados os documentos enviados pela Casa de Leis, constata-se, de fato, a inconstitucionalidade do inciso I do art. 5º, da Lei n.º 15.980/2006.

Desse modo, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça, mostra-se oportuno expedir a presente *recomendação* aos Poderes Executivo e Legislativo do Estado de Minas Gerais, objetivando, com isso, que se busque primeiramente uma solução perante os próprios Poderes idealizadores da norma impugnada, reforçando-se o democrático autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos abaixo.

2 Da Fundamentação

2.1 Do texto legal a merecer reparos.

Eis o teor do dispositivo legal fustigado:

LEI ESTADUAL N.º 15.980, DE 13 DE JANEIRO DE 2006:
Cria o Fundo de Equalização do Estado de Minas Gerais

[...]

Art. 5º. São Recursos do Fundo de que trata esta Lei:

I- os provenientes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM -, de que trata a Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, alterada pela Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990, e regulamentada pelo Decreto Federal nº 1, de 11 de janeiro de 1991;

[...]

2.2 Lei Estadual. Destinação dos recursos obtidos pelo repasse da CFEM. Afronta aos artigos 214, §§ 1º e 3º, 252 e 253 da Carta Estadual. Inconstitucionalidade material.

A compensação financeira pela exploração de recursos minerais é assegurada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme determina o § 1º do art. 20 da Constituição da República, *verbis*:

CR/88:

Art. 20. São bens da União:

[...]

IX- Os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

[...]

§ 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.

Dispondo sobre a matéria, a Lei Federal n.º 7.990/1989 instituiu a CFEM – Compensação financeira pela exploração de recursos minerais, e a Lei Federal n.º 8.001/1990 definiu os respectivos percentuais de distribuição.

Referida legislação dispôs, ainda, sobre a vedação de aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Por sua vez, a Constituição do Estado de Minas Gerais determina que os recursos advindos da CFEM sejam aplicados, prioritariamente, na preservação e recuperação do meio ambiente, bem como na diversificação da economia do município minerador, conforme se extrai dos dispositivos transcritos a seguir:

CE/89:

[...]

Art. 214. Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

§ 1º - Para assegurar a efetividade do direito a que se refere este artigo, incumbe ao Estado, entre outras atribuições:

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 infraestrutura 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.

[...]

§ 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.

Art. 252 - 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.

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.
[...]

No entanto, em sentido diametralmente oposto às disposições constitucionais aplicáveis à espécie, a **Lei Estadual n.º 15.980/2006** instituiu fundo destinado a atrair e manter empresas que desenvolvam empreendimento de importância estratégica para o Estado e destinou-lhe os recursos provenientes da CFEM.

Registre-se, outrossim, que dentre os requisitos fixados pela lei para que o empreendimento seja considerado de *importância estratégica*¹ para o Estado, não há qualquer menção à sustentabilidade, à recuperação do meio ambiente ou à assistência aos municípios mineradores, em palpável desvio quanto à destinação prevista nas Constituições da República e do Estado.

¹ Lei estadual n.º 15.980/2006:

[...]Art. 2º Poderão ser beneficiárias de operações com recursos do Fundo de que trata esta Lei empresas de qualquer setor, instaladas ou que pretendam instalar-se no Estado, as quais apresentem projeto de investimento caracterizado como empreendimento de importância estratégica para o Estado.

§ 1º Para ser considerado de importância estratégica, o empreendimento deverá cumprir os seguintes requisitos, considerados isolada ou cumulativamente:

I - ser capaz de apresentar efeitos intersetoriais expressivos;

II - ser capaz de atender amplamente à demanda de insumos e serviços por parte de empresa instalada ou a se instalar no Estado;

III - ser capaz de estimular a formação de uma rede de fornecedores dentro do Estado;

IV - possuir potencial para exportação;

V - ser caracterizado como de alto conteúdo tecnológico;

VI - ser pioneiro na produção de bens ou na realização de serviços no Estado;

VII - ser capaz de ampliar a oferta de emprego que exija alta qualificação;

VIII - ser capaz de incrementar a arrecadação de impostos estaduais.

IX - estar direcionado a Município do Estado compreendido na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene.

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 19.822, de 22/11/2011.)

Ao contrário, à exceção da disposição contida no inciso IX do § 1º do art. 2º, verifica-se que por *importância estratégica* para os fins dispostos na Lei estadual n.º 15.980/2006, foram considerados apenas o interesse econômico e financeiro do Estado ante o empreendimento.

Ademais, embora socialmente relevante, o fato do empreendimento estar direcionado a Município compreendido em área de atuação da SUDENE (Art. 2º, §1º, IX, da Lei estadual n.º 15.980/2006), não há qualquer relação com a natureza e objetivos da compensação financeira prevista no art. 20, § 1º da Magna Carta.

Mutatis mutandis, sobre a natureza de *recomposição* da compensação financeira pronunciou-se o Ministro do STF, Sepúlveda Pertence, em voto proferido no julgamento do RE n.º 228800:

[...]

Essa compensação financeira há de ser entendida em seu sentido vulgar de mecanismo destinado a *recompor uma perda*, sendo, pois essa perda, o *pressuposto* e a medida da obrigação do explorador.

A que espécie de perda, porém, se refere implicitamente a Constituição?

Não, certamente, à perda dos recursos minerais em favor do explorador, pois, nesse caso, a compensação financeira, para compensá-la efetivamente, haveria de corresponder à totalidade dos recursos minerais explorados - o que inviabilizaria a sua exploração econômica privada. Nem corresponde, muito menos, à "perda" dos potenciais de energia elétrica, que, sendo inesgotáveis, não sofrem qualquer diminuição ao serem explorados. Em todo caso, não seria lógico compensar os Estados, o Distrito federal e os Municípios pela perda de bens que não lhes pertencem, mas exclusivamente à União.

A compensação financeira se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera.

Com efeito, a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente para os município onde se situam as minas e as represas. Problemas ambientais - como a remoção da cobertura vegetal do solo,

poluição, inundação de extensas áreas, comprometimento da paisagem e que tais -, sociais e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicos.

Além disso, a concessão de uma lavra e a implantação de uma represa inviabilizam o desenvolvimento de atividades produtivas na superfície, privando Estados e Município das vantagens delas decorrentes. (grifo nosso)

[...]

Ainda, o Departamento Nacional de Produção Mineral -DNPM, autarquia federal que gerencia ao patrimônio mineral brasileiro de forma sustentável, esclarece como os recursos da CFEM devem ser utilizados:

“Os recursos originados da CFEM não poderão ser aplicados em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. As receitas deverão ser aplicadas em projetos, que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infra-estrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação.”²

Em artigo jurídico congruente com a exposição, o Mestre e Especialista em Direito Ambiental, Romeu Thomé, explicita a necessidade de aplicação dos recursos advindos da Compensação Financeira em atividades e projetos que fortaleçam o meio ambiente cultural, social e biológico, assim expondo:

“É característica da mineração, atividade de exploração de bens naturais não renováveis, a temporariedade. As reservas minerais se exaurem.

[...]

É essencial levar em consideração a dimensão das reservas, o tempo provável para a sua exaustão e analisar como as comunidades que se desenvolveram baseadas nas atividades de mineração podem superar as dificuldades oriundas da paralisação da extração mineral após sua exaustão. [Minas Gerais do Séc. XXI, 2002. vol. 5, p. 17.]

² Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=60>

Elabora-se, assim, um plano de fechamento de mina, 18 buscando-se a preservação do meio ambiente cultural, social e biológico, possibilitando-se, com isso, o uso futuro da área e a reinserção econômico-social do município e de sua população. [...] do ponto de vista de gerenciamento empresarial, a desativação de empreendimento nada mais é do que uma consequência previsível de sua criação (...)” (REIS; BARRETO, 2001.)

[...]

Tratando-se de bens de domínio público da União, a CFEM tem natureza de receita originária e decorre da exploração mineral concedida ao particular. O percentual da CFEM arrecadado pela União deve ser utilizado para investimento e fortalecimento da estrutura administrativa dos Ministérios e órgãos federais ligados à mineração, como o DNPM, Ibama e MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia).

Já em relação aos Estados e Municípios, importante observar que a compensação financeira prevista na Constituição de 1988 não se caracteriza como uma compensação patrimonial, pois os recursos minerais são bens da União. Portanto, sendo os bens minerais patrimônio exclusivo da União, nada é devido aos Estados e Municípios como compensação patrimonial, pois tais bens não os pertencem.

Também não se pode admitir tratar-se a CFEM apenas de participação econômica dos Estados e Municípios no resultado da exploração mineral. A interpretação sistemática da Constituição Federal nos impele a analisar o instrumento da CFEM de forma ampla, compreendendo-o como parte integrante da estrutura normativa constitucional. Com respaldo nos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da reparação, resta claro que o objetivo do repasse de percentuais consideráveis da CFEM aos Estados e Municípios não é simplesmente participá-los economicamente (visão estritamente econômica, superada no atual Estado Sócio-ambiental de Direito), [CANOTILHO; LEITE, 2007.] mas, sobretudo, compensá-los pelos impactos ambientais e sociais advindos da exploração mineral em seus territórios. [Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Participação ou compensação. O direito constitucional anterior não se preocupava com a questão. A norma distingue entre participação e compensação. Esta última pressupõe um ‘prejuízo’ decorrente da exploração. Já a participação constitui uma associação nos benefícios. Compreende-se que o ente federativo que no seu território sofra a exploração, seja por ela compensado, ou, até, nela tenha participação” (Comentários à Constituição brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 154).] O

objetivo do constituinte foi estabelecer uma compensação pela degradação ambiental da exploração mineral e pelo impacto socioeconômico do esgotamento da mina.”³

Como se vê, ao destinar os recursos oriundos da CFEM a fundo criado, precipuamente, para atrair investimentos para o Estado, sem efetivo liame com os impactos sociais e ambientais que, indiscutivelmente, resultam da exploração mineral, o legislador mineiro afastou-se das cláusulas constitucionais positivadas nos artigos 214, §§ 1º e 3º, 252 e 253 da Constituição Estadual, bem como dos princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da reparação.

Dessarte, incontornável a inconstitucionalidade material da indigitada legislação.

3 Conclusão.

O Ministério Público Estadual, valendo-se das suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, considerando a inconstitucionalidade do dispositivo legal apontado;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se

³ THOMÉ, Romeu – “*A função socioambiental da CFEM – compensação financeira por exploração de recursos minerais.*” Artigo publicado na Revista de Direito Ambiental, vol. 55, jul/set 2009 (Editora Revista dos Tribunais).

extraí do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do **autocontrole da constitucionalidade** pelos Poderes idealizadores da norma viciada, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

RECOMENDA aos Excelentíssimos Governador do Estado de Minas Gerais e Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais a implementação das medidas tendentes à revogação do **inciso I, do art. 5º, da Lei Estadual n.º 15.980, de 13 de janeiro de 2006**, a fim de excluir do Fundo de Equalização do Estado de Minas Gerais os recursos provenientes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM.

Belo Horizonte, 28 de março de 2013.

CARLOS ANDRÉ MARIANNI BITTENCOURT
Procurador-Geral de Justiça