



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO NA  
AMAZÔNIA

CLARISSA DE CERQUEIRA PEREIRA ARRIVABENE

**Controle pelos Tribunais de Contas sobre o Gasto dos *Royalties* da  
Mineração**

Belém/PA  
2025

CLARISSA DE CERQUEIRA PEREIRA ARRIVABENE

**Controle pelos Tribunais de Contas sobre o Gasto dos *Royalties* da  
Mineração**

Dissertação e diagnóstico apresentados como requisito obrigatório à obtenção do título de Mestra em Direito e Desenvolvimento na Amazônia.

Linha de Pesquisa: Regulação e negócios públicos-privados na Amazônia.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva.

Belém/PA  
2025

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

A777c Arrivabene, Clarissa de Cerqueira Pereira.  
Controle pelos Tribunais de Contas sobre o gasto dos royalties  
da mineração / Clarissa de Cerqueira Pereira Arrivabene. — 2025.  
103 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Maria Stela Campos da Silva  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,  
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em  
Direito, Belém, 2025.

1. Royalties minerais. 2. Controle do gasto. 3. Tribunais de  
Contas. I. Título.

CDD 341.0981

---

CLARISSA DE CERQUEIRA PEREIRA ARRIVABENE

**Controle pelos Tribunais de Contas sobre o Gasto dos *Royalties* da  
Mineração**

**Data de Avaliação: 05/12/2025**

**Conceito:**

BANCA EXAMINADORA

---

**Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva**

Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará

Docente Orientadora e Presidente da Banca Examinadora

---

**Prof. Dr. Alexandre Coutinho da Silveira**

Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará

Avaliador Interno da Banca Examinadora

---

**Profa. Dra. Evanilde Gomes Franco**

Faculdade Integrada da Amazônia

Avaliadora Externa da Banca Examinadora

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é a realização do sonho da garota de 13 anos atrás, que, naquele momento, precisou priorizar a preparação para concursos públicos em detrimento dos estudos acadêmicos.

Agradeço ao Ministério Público de Contas e ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, instituições que valorizam a produção de conhecimento e a capacitação continuada de seus servidores. Ao meu chefe, Stephenson Victor, agradeço o incentivo e a compreensão tão próprios de quem já vivenciou esse universo. Aos amigos do Gabinete da Procuradoria-Geral de Contas do biênio 2024-2026 e da 5ª Procuradoria de Contas, Bruno, Cláudia, Fernanda, Heliana, Vanessa Aragão e Vanessa Madeira, serei eternamente grata pelo ânimo e apoio nos dias de maior cansaço. Aos colegas da Assessoria Jurídica, agradeço o carinho com que me acolheram nesta fase tão peculiar.

Também sou grata aos companheiros de mestrado, especialmente Luana, Jeniffer, Adriano e Sérgio, pelas contribuições e partilhas diárias. Dividir esta etapa com vocês trouxe leveza e inspiração. De igual modo, reconheço a orientação atenta da Profa. Dra. Maria Stela Campos, que, sempre solícita, ofereceu-me conselhos valiosos e, sobretudo, palavras de tranquilidade diante dos desafios da pesquisa. Sua postura generosa e dedicada foi essencial para a construção e conclusão deste trabalho.

Ao meu esposo, Felipe, agradeço pelas incontáveis horas de escuta. Conhece cada ideia e cada seção deste estudo, que lhe foi narrado oralmente e com ele debatido ao longo dos últimos dois anos. Obrigada pelo carinho, paciência e incentivo. Aos meus sogros, Penha e Geraldo, sou grata por compreenderem minha presença pela metade nos períodos de férias e garantirem sempre um cantinho tranquilo para os meus estudos.

Aos amados meus pais, Rita e Ribamar, agradeço por ter um lar com paredes coloridas por livros na infância e adolescência. Essa formação inicial é a base do compromisso que hoje assumo: lutar, diariamente, para honrar e fazer brotar a semente que vocês plantaram. À minha querida irmã Nara, por me inspirar profissionalmente e por me incitar a novos desafios. Agradeço, ainda, às minhas amadas sobrinhas Alice e Laura, fonte da minha alegria.

Desculpando-me pelas tantas ausências, dedico a vocês a realização deste sonho.

Por fim, agradeço ao meu Deus, que sempre esteve comigo. Que bom amigo sois, Senhor meu!

## RESUMO

O presente estudo investiga como os Tribunais de Contas Estaduais e, quando existentes, Municipais exercem o controle externo sobre o gasto da CFEM. A pesquisa está inserida no contexto de descompasso entre o crescimento da atividade mineradora e os indicadores sociais do Estado do Pará, um dos maiores produtores de minério no país. As fórmulas de Direito Financeiro que buscam equacionar a díade *entesouramento versus exploração* e, em alguma medida, proteger a equidade intergeracional, resultam em consequências práticas diretas para o controle do gasto dos *royalties*, inclusive o exercido pelas Cortes de Contas. Para o estudo teórico, foi adotado o método dedutivo, do tipo exploratório, com procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. Para o desenvolvimento da pesquisa empírica, foi adotado método de estudo de caso múltiplo, analisando de forma descritiva as atividades das instituições, a partir da pesquisa qualitativa de jurisprudência, apresentando as correntes de entendimento sobre o tema e as tendências processuais (Queiroz e Fefferbaum, 2019). O referencial teórico baseia-se em R. Oliveira, Scaff, Silveira, R. Torres, Lima e Enriquez. A revisão bibliográfica foi combinada com a análise de julgados, a fim de envolver a aplicação das classificações teóricas e seus impactos na atividade de controle externo. Ao final, os resultados da pesquisa de jurisprudência foram apresentados por meio da aglutinação dos julgados em grupos, para o fim de compreender o entendimento e a dinâmica institucional de cada tribunal estudado. Conclui-se que, através do incremento da transparência, da *accountability* e do incentivo ao controle social, os Tribunais de Contas podem contribuir para que o *royalty* seja indutor de desenvolvimento, em contraposição à vulgarização da receita, sobretudo mediante controle de legalidade quanto ao respeito às vedações e às exigências de transparência e rastreabilidade, bem como por meio de controle de legitimidade e economicidade do gasto. O estudo ressalta a importância de que as atividades de controle sejam intensificadas, especialmente em estados onde indicadores socioeconômicos, em contraposição às elevadas transferências recebidas a título de *royalties*, sugerem uma maior necessidade de utilização estratégica da CFEM. Como produto de intervenção, a pesquisa subsidiou a Palestra ministrada no “VI Seminário de Tributação e Direitos Humanos da Universidade Federal do Pará”, realizado no evento “Justiça Climática e Desenvolvimento: Diálogos em Torno da COP30”, ocorrido paralelamente à Conferência das Partes (COP) da ONU em Belém, no dia 12/11/2025.

**Palavras-chave:** *Royalties* minerais. Controle do gasto. Tribunais de Contas.

## ABSTRACT

This study examines how State and, where applicable, Municipal Courts of Accounts exercise external oversight over the expenditure of CFEM resources. The research is situated within the broader context of the persistent mismatch between the expansion of mining activities and the social indicators of the State of Pará, one of Brazil's leading mineral-producing regions. Financial law frameworks that seek to negotiate the tension between hoarding and exploitation—and, in part, to safeguard intergenerational equity—produce direct practical consequences for the oversight of royalty spending, including that carried out by the Courts of Accounts.

The theoretical component of the study employs a deductive, exploratory approach, relying on bibliographical and documentary research. The empirical component adopts a multiple case study method, providing a descriptive analysis of institutional practices based on qualitative jurisprudential research, identifying prevailing interpretive approaches and procedural trends (Queiroz and Fefferbaum, 2019). The theoretical framework draws on the works of R. Oliveira, Scaff, Silveira, R. Torres, Lima, and Enriquez. The literature review is combined with case-law analysis in order to clarify how theoretical classifications are operationalized in practice and how they influence external oversight.

The findings of the jurisprudential analysis are presented through the aggregation of decisions into analytical groups, enabling a clearer understanding of the interpretive orientations and institutional dynamics of each court studied. The study concludes that, by strengthening transparency, accountability, and incentives for social oversight, the Courts of Accounts can help ensure that royalties operate as instruments for development rather than being trivialized as ordinary revenue. This contribution is particularly relevant through legality review—ensuring compliance with spending prohibitions and transparency and traceability requirements—as well as through legitimacy and cost-effectiveness assessments of expenditures.

The study underscores the importance of intensifying oversight activities, especially in states where socioeconomic indicators—contrasted with the significant royalty transfers received—suggest a heightened need for the strategic allocation of CFEM resources. As an applied output, the research supported a lecture delivered at the VI Seminar on Taxation and Human Rights at the Federal University of Pará, within the event Climate Justice and Development: Dialogues Surrounding COP30, held parallel to the UN Conference of the Parties (COP) in Belém on 12 November 2025.

**Keywords:** Mineral royalties. Public expenditure control. Courts of Accounts.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Classificação econômica da CFEM .....	29
<b>Quadro 2</b> - Codificação da Fonte/Destinação de Recursos da CFEM na União e no Estado do Pará .....	41
<b>Quadro 3</b> - A CFEM na Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais ..	70
<b>Quadro 4</b> - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Pará.....	74
<b>Quadro 5</b> - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará.....	75
<b>Quadro 6</b> - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado da Bahia .....	77
<b>Quadro 7</b> - Decisões desprezadas do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia .....	78
<b>Quadro 8</b> - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.....	79
<b>Quadro 9</b> - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás.....	81
<b>Quadro 10</b> - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.....	85
<b>Quadro 11</b> - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.....	93
<b>Quadro 12</b> - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas de Santa Catarina .....	94

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Quantidade de julgados localizados, desprezados e analisados .....	57
<b>Tabela 2</b> – Quantidade de julgados conforme os aspectos mencionados em relatório e voto.	57
<b>Tabela 3</b> – Quantidade de julgados analisados e respectivos instrumentos de controle utilizados .....	59
<b>Tabela 4</b> - Aglutinação dos dispositivos dos julgados.....	59
<b>Tabela 5</b> - Medidas aplicadas por matéria .....	60
<b>Tabela 6</b> - Volume de recursos da CFEM e indicadores socioeconômicos dos estados pesquisados.....	63

## LISTA DE SIGLAS

**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
**ADPF** – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
**ANM** - Agência Nacional de Mineração  
**CBPM** - Companhia Bahiana de Pesquisa Mineral  
**CF** - Constituição Federal  
**CFEM** – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais  
**COP** - *Conference of the Parties* (Conferência das Partes)  
**CTN** - Código Tributário Nacional  
**FAPESPA** - Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas  
**FR** – Fonte/Destinação de recursos  
**GPEM** – Grupo de Estudo: Política, Economia e Dinâmicas Minerárias da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará  
**ICMS** - Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços  
**INTOSAI** - *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle)  
**IRB** - Instituto Rui Barbosa  
**ISSAI** - Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores  
**LINDB** - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro  
**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal  
**MCASP** – Manual de Contabilidade Pública  
**MS** – Mandado de Segurança  
**MTO** – Manual Técnico do Orçamento  
**NBASP** - Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**PIB** - Produto Interno Bruto  
**Poemas** – Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade  
**RCL** – Receita Corrente Líquida  
**RE** – Recurso Extraordinário  
**SOF** – Secretaria de Orçamento Federal  
**STF** - Supremo Tribunal Federal  
**STN** – Secretaria do Tesouro Nacional  
**TC** – Tomada de Contas  
**TCE/BA** – Tribunal de Contas do Estado da Bahia  
**TCE/GO** – Tribunal de Contas do Estado de Goiás  
**TCE/MG** – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais  
**TCE/MS** – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul  
**TCE/MT** – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso  
**TCE/PA** – Tribunal de Contas do Estado do Pará  
**TCE/SC** – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina  
**TCE/SP** – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo  
**TCE/RO** – Tribunal de Contas do Estado de Rondônia  
**TCE/RS** – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul  
**TCM/BA** – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia  
**TCM/GO** - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás  
**TCM/PA** – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará  
**TCM/SP** – Tribunal de Contas do Município de São Paulo  
**TCU** - Tribunal de Contas da União  
**TFRM** - Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. CFEM: NATUREZA JURÍDICA E LIMITAÇÕES LEGAIS AO GASTO .....	20
1.1. Classificação conforme o vínculo que as origina: receita originária ou patrimonial <i>versus</i> receita derivada ou decorrente .....	21
1.2. Classificação conforme a titularidade da competência arrecadatória: receitas próprias <i>versus</i> receitas transferidas.....	25
1.3. Classificação econômica: receita corrente <i>versus</i> receita de capital .....	27
1.4. Receita vinculada <i>versus</i> receita não vinculada .....	30
1.5. Vedações .....	33
2. TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE .....	35
2.1. Transparência .....	35
2.2. Rastreabilidade .....	39
3. TRIBUNAIS DE CONTAS E O FORTALECIMENTO DA ACCOUNTABILITY, TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE DO SETOR PÚBLICO .....	43
3.1. Processos de controle externo e suas especificidades .....	44
3.2. Controle externo contemporâneo .....	50
4. RESULTADOS DA PESQUISA DE JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE O GASTO DA CFEM .....	55
CONCLUSÃO.....	64
APÊNDICE – RELATÓRIO DIAGNÓSTICO .....	67
ANEXO – REGISTROS DO VI SEMINÁRIO DE TRIBUTAÇÃO E DIREITOS HUMANOS DO PPGDDA .....	96
REFERÊNCIAS .....	101

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa está inserida no contexto do descompasso entre o crescimento da atividade mineradora e os indicadores sociais do Estado do Pará, um dos maiores produtores de minério no país. Desde 2019, o Pará alterna com o Estado de Minas Gerais na posição de Estado brasileiro com maior valor de produção Mineral. Registra-se, no entanto, que, embora os indicadores econômicos da mineração no Pará evidenciem crescimento da atividade mineradora e superávit comercial, os indicadores sociais continuam a “amargar valores muito negativos”<sup>1</sup>(ENRIQUEZ e FERRAZ, 2023, p. 40). Embora não sejam objeto do presente estudo, as questões ambientais, sociais e econômicas das atividades minerárias tangenciam o tema e ajudam a explicar o caminho percorrido até a construção do problema de pesquisa.

Em recente estudo sobre dinâmica socioeconômica da mineração no Pará e alternativas para contrapor à maldição dos recursos, Enríquez e Ferraz alertam que, apesar do “expressivo aumento na escala de extração e no preço das principais *commodities* minerais produzidas pelo Pará”, o retorno tributário da mineração para o Estado é desproporcional aos benefícios que o setor usufrui (2023, p. 125), de modo que o Pará não tem conseguido espaço fiscal para financiar seu desenvolvimento<sup>2</sup> (2023, p. 67). Ressalta-se que, na análise econômica, a receita pública dos *royalties* é considerada como mais um item que compõe o custo fiscal das empresas ao lado da carga fiscal, considerada globalmente a soma da incidência fiscal e da incidência patrimonial (Scaff, 2021, p. 200-201).

De acordo com o Boletim da Mineração 2023, elaborado pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas, o Estado do Pará arrecadou, em 2021, R\$ 771.738.804

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, os dados publicados no Mapa da Exclusão Social 2024 (p. 33), elaborado pela FAPESPA, evidenciam que estavam abaixo da linha da pobreza, em 2022, quase 51% (4.130.439 de pessoas), e, em 2023, cerca de 46% da população do Estado do Pará (3.795.456 de pessoas). No Brasil, em 2022, o índice era de 29% e, em 2023, de 26%.

<sup>2</sup> Apesar de a mineração responder por 20% do Produto Interno Bruto (PIB) dessa unidade federativa, gera apenas 5% da receita de Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) do estado (dados de 2021) (Enríquez e Ferraz, 2023, p. 29 e 47). O valor de ICMS arrecadado pela mineração no Pará, em 2021, foi de R\$ 855 milhões, ao passo que o montante arrecadado a título de Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM), vulgo “Taxa Mineral”, foi de R\$ 566 milhões. Já a parcela recebida pelo estado a título de compensação financeira pela exploração de minério foi R\$ 728 milhões (Enriquez e Ferraz, 2023, p. 47) – não considerada aqui soma de mais de R\$ 2,8 bilhões percebida pelos municípios paraenses em receitas da CFEM naquele ano. O descompasso com o peso macroeconômico da atividade fica evidente quando destacado que, no ano de 2021, a arrecadação de ICMS do Estado acrescida das receitas da CFEM e da TFRM, alcança apenas 6,7% da receita própria do Pará (Enriquez e Ferraz, 2023, p. 47 e 71).

(setecentos e setenta e um milhões, setecentos e trinta e oito mil, oitocentos e quatro reais) somente com *royalties* minerais (FAPESPA, 2023).

No presente estudo, compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM) e *royalties*<sup>3</sup> da mineração são tratados como sinônimos. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) (Vocabulário de Controle Externo – Versão 3.0), *royalties* são a compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a órgãos da administração direta da União<sup>4</sup>, em função da produção de petróleo e derivados sob o regime de partilha de produção, nos termos do § 1º do art. 20 da Constituição Federal (CF).

Conquanto a produção de minérios não conste no conceito apresentado pelo Vocabulário do Controle Externo, segue a mesma sistemática de compensação financeira prescrita pelo art. 20, §1º, CF. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (Tesauro do STF<sup>5</sup>) apresenta a “compensação financeira pela exploração de recursos minerais” como termo relacionado ao vocábulo “*royalties*”.

Neste estudo, é adotado o conceito constitucional e legal de CFEM (artigo 20, §1º, da CF e Lei Federal n. 7.990/1989), acrescido das considerações sobre a natureza jurídica dos *royalties* constantes das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ADI 4.846/ES<sup>6</sup> e ADI 4.606/BA<sup>7</sup>, fruto do controle concentrado de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal, vinculante para a administração pública, tendo como paradigma o mencionado dispositivo constitucional.

Os dois precedentes jurisprudenciais foram escolhidos como referência para esta pesquisa por serem os únicos julgados que tratam especificamente da CFEM em sede de controle concentrado referenciados junto ao art. 20, § 1º, em *A Constituição e o Supremo*,

---

<sup>3</sup> O termo “*royalty*”, de origem inglesa, designa aquilo que pertence ao rei, remetendo ao período do Estado Patrimonial – todos os bens pertenciam ao soberano –, consistindo, assim, em afirmação da soberania sobre os recursos minerais. Ao renunciar à exploração do bem de sua propriedade, o rei recebe o *royalty*. Atualmente, em sentido amplo, é um pagamento pelo uso do bem de outrem (Scaff, 2018, p. 103).

<sup>4</sup> O excerto ainda se encontra conforme a redação original do § 1º do art. 20, da CF, não tendo sido atualizado para que dele conste a forma prevista na redação dada ao dispositivo pela Emenda Constitucional n. 102 de 1019. A alteração promovida no texto constitucional consistiu em “incluir diretamente a União no rateio dessas receitas patrimoniais, pois, anteriormente, só os ‘órgãos da administração direta da União’ é que se encontravam legitimados a receber estas quantias” (Scaff, 2021, p. 318).

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp>>. Acesso em: 04/07/2024.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752018044>>. Acesso em: 04/07/2024.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749729068>>. Acesso em: 04/07/2024.

publicação do STF que disponibiliza o texto constitucional anotado com a sua jurisprudência, beneficiando o amplo conhecimento e a permanente atualização da sociedade sobre os principais julgamentos e acórdãos dessa Corte, selecionados com base em critérios de relevância e pertinência temática com os dispositivos constitucionais. Neles é afirmada a natureza de receita patrimonial.

O tema possui, ainda, grande relevância para a sustentabilidade do desenvolvimento da Amazônia, na medida em que, diante da desproporção entre retorno tributário da mineração para o Estado e os benefícios que o setor usufrui, o Pará não tem conseguido espaço fiscal para financiar seu desenvolvimento (Enríquez e Ferraz, 2023, p. 67e 125). Conforme destacam Enríquez e Ferraz, “o modelo de mineração do Pará é concentrador de renda, gera limitados efeitos para frente e para trás, gera poucos empregos” e, em mais de quarenta anos de existência no estado, conquanto havido um crescimento exponencial em alguns de seus macros indicadores – como saldo das exportações, volume e valor de produção, dimensão das jazidas –, não alterou estruturalmente a condição socioeconômica do Pará (2023, p. 125).

Desse modo, também a desproporção entre o potencial da atividade mineradora e a arrecadação estadual sobre a atividade incrementa a importância estratégica do gasto desses recursos para financiar o desenvolvimento do Estado do Pará<sup>8</sup>. Todavia, parece não inibir a vulgarização das receitas pelos entes recebedores, que frequentemente as tratam como mera substituta da receita tributária (Silveira, 2014, p. 339-340). Não apenas a arrecadação e o rateio das receitas dos *royalties* merecem maiores considerações, mas também a governança do gasto público, que deve respeitar e honrar a natureza própria da exploração (Silveira, 2014, p. 343). No entanto, a forma que o Estado brasileiro faz incidir e rateia os *royalties* da mineração são temas que excedem o escopo do presente estudo.

Também não são objeto deste estudo os danos socioambientais que se manifestam no território dos estados e municípios mineradores, mas sim a receita que fica para que eles enfrentem esses problemas, ou seja, aquele “punhado de receita patrimonial transferida” – os *royalties* (Scaff, 2021, p. 54). Ora, se a razão última de se tolerar a atividade degradadora e os respectivos danos sociais é o potencial que ela tem de promover o desenvolvimento socioeconômico, a vulgarização dos recursos arrecadados acaba por esvaziá-la.

A equidade intergeracional exige a inclusão da sustentabilidade financeira – e não só

---

<sup>8</sup> “A despeito da proporcionalmente baixa arrecadação destas receitas em face das demais, os Recursos Naturais Não Renováveis têm enorme importância estratégica para o Brasil, sendo esta característica mais relevante que a arrecadação por eles gerada” (Scaff, 2021, p. 101).

ambiental – nos debates relacionados à exploração dos recursos não renováveis, pois é pelo uso dado à receita pública que se respeitam ou se desprezam as gerações futuras (Silveira, 2014). Adentrar ao debate sobre a qualidade do gasto da CFEM exige, ao menos, a menção superficial às necessidades das futuras gerações, apesar de estas não serem objeto deste trabalho. A equidade intergeracional pode ser atendida não apenas pela manutenção do recurso natural inexplorado, mas também pela aplicação dos recursos minerais em atividades que mantenham (alguma) riqueza para as futuras gerações<sup>9</sup>.

Assim, “a exploração deve ocorrer tendo como fim último a superação do subdesenvolvimento”, através, principalmente, da industrialização, diversificando a base produtiva (Silveira, 2014, p. 97), uma vez que “se o fruto da exploração das reservas esgotáveis é utilizado na constituição de outro ativo de valor econômico igual ou maior, a política de utilização intensiva de reservas poderá estar economicamente justificada” (Furtado, 1974, apud Silveira, 2014, p. 98). Em suma, defender que a receita da CFEM seja utilizada de modo a beneficiar também as futuras gerações, por exemplo através da diversificação econômica, é tratar a equidade como o não decréscimo do bem-estar *per capita* (Enríquez, 2010).

A equidade intergeracional não é tópico distante do Direito Financeiro. O sistema jurídico-constitucional brasileiro, ainda que não se refira de forma expressa às futuras gerações na perspectiva financeira, contém normas protetivas da equidade intergeracional nesse ramo do direito, como é o caso da regra de ouro inscrita no art. 167, inciso III, da Constituição da República (Silveira, 2014).

Nesse contexto, a classificação financeiro-orçamentária da receita pública de *royalties* em receitas correntes acaba por direcionar – apesar de não limitar – o gasto da CFEM em despesas igualmente correntes, que, por sua vez, destinam-se especialmente ao custeio da máquina pública, dificultando o uso para investimentos que possam perenizar a riqueza, não sendo as vedações legais – porque frouxas – suficientes para reverter esse processo (Silveira, 2014, p. 348). Se por um lado, a política de “lençol curto” – mais recursos para um ente implicam menos recursos para os demais (Scaff, 2021, p. 25) – revela-se nas intensas disputas entre os entes federados sobre a partilha dessas receitas, por outro, esse cobertor apertado também se revela no momento do gasto: destinar os *royalties* para o custeio da máquina pública

---

<sup>9</sup> Tratando do desenvolvimento sustentável, Robert Solow, defende que as gerações anteriores têm o direito de extrair das reservas, desde que elas adicionem ao estoque de capital reprodutível (apud Silveira, 2014, p. 104).

implica menos investimentos.

Sobre a destinação dos recursos da CFEM, é pertinente uma breve exposição, em números e de forma meramente exemplificativa, de como as receitas da CFEM foram utilizadas pelo município paraense de Parauapebas. Segundo a Nota Técnica nº 8, de dezembro de 2022, divulgada pelo Projeto “De olho na CFEM”<sup>10</sup>, no ano de 2019, o município teve o 22º maior Produto Interno Bruto do país (R\$ 23 bilhões), baseado principalmente na indústria extrativa mineral. Além disso, os *royalties* da mineração, no ano de 2021, representaram 50% da receita corrente de R\$ 2,9 bilhões. Segundo a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Portal de Transparência do município, foram repassados aos cofres de Parauapebas R\$1,5 bilhão referentes à CFEM distribuída, mas apenas o correspondente a 53,6% do total recebido foi identificado como despesa com a fonte CFEM. Das despesas assim identificadas, 22% do valor foi destinado a transportes, principalmente abertura, recuperação, manutenção e pavimentação de vias da zona urbana; 18% destinado a “Administração”, identificada como construção, reforma, ampliação e manutenção de prédios públicos, além de “outros projetos”; e 16% a urbanismo, o que inclui limpeza urbana, obras de infraestrutura e viabilização urbana e manutenção da Secretaria de Serviços Urbanos.

São verificáveis, assim, com base na referida nota técnica, pelo menos três problemas de governança: alta dependência dos recursos da CFEM; falta de transparência quanto à destinação dos mais de R\$688,7 milhões recebidos e não executados; e a qualidade do gasto em si, em sua maioria relacionado com a manutenção da máquina pública.

O *royalty* “pode ser um fortíssimo instrumento indutor de desenvolvimento”, no entanto, “essa receita é tratada pelos entes federados apenas como mais uma receita pública, além das tributárias, utilizadas para custeio da máquina estatal” (Scaff, 2021, p. 435). Nessa linha, Silveira (2014) alerta para os problemas de governança consistentes na ausência de vinculações, afetações ou direcionamentos dos gastos públicos das receitas de *royalties* de recursos naturais não renováveis, bem como na falta de referências ao dado de que sua exploração importa em redução do patrimônio nacional, além da vulgarização das receitas pelos entes recebedores e de falhas no incremento de transparência.

---

<sup>10</sup> Os dados são oriundos do projeto de controle social “De olho na CFEM”, desenvolvido de forma conjunta pelo Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos, Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, Poemas – Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade, em parceria com Justiça nos Trilhos e GPPEM – Grupo de Estudo: Política, Economia e Dinâmicas Minerárias da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará.

Diante da díade *entesouramento versus exploração*, o adequado equilíbrio entre riqueza estática e receitas dinâmicas é o que as fórmulas de Direito Financeiro buscam equacionar (Scaff, 2021, p. 82-83). Mais que em debate teórico, a classificação financeiro-orçamentária pode desaguar em consequências práticas diretas para o controle do gasto dos *royalties*.

Nesse contexto, o estudo aborda ainda os efeitos, para fins de controle, da classificação da receita segundo o vínculo que as origina (patrimoniais/originárias ou derivadas/decorrentes do poder de império), conforme a titularidade da competência arrecadatória (próprias ou transferidas), além da classificação legal das receitas – ou classificação econômica – ordenada pelo art. 11 da Lei Federal n. 4.320/1965 – em correntes ou de capital<sup>11</sup>.

A tarefa do Tribunal de Contas em relação à gestão dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) é complexificada na medida em que a legislação brasileira, embora estabeleça diretrizes para a aplicação de tais recursos, concede aos gestores públicos elevado grau de autonomia.

Por outro lado, há algum tempo, os tribunais de contas brasileiros têm uma atuação para além das contas<sup>12</sup>. Assim, a pesquisa destaca as abordagens variadas dos tribunais de contas na supervisão das despesas da CFEM, os desafios impostos por diferentes interpretações legais e o papel decisivo do controle externo em garantir a transparência, a rastreabilidade e o uso efetivo desses recursos para o desenvolvimento.

A partir de tais premissas, o questionamento que motivou a organização da presente pesquisa pode ser sintetizado na seguinte pergunta-problema: **Como os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais**, quando existentes estes, de Minas Gerais, Pará, Bahia, Goiás, Mato

---

<sup>11</sup> A título de exemplo dos efeitos mencionados, veja-se o incidente de uniformização de jurisprudência nº 1114348 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em cujo acórdão a Corte firmou entendimento de que “os recursos oriundos da CFEM podem ser destinados às despesas correntes e de capital, observando-se, em todo caso, a prossecução de fins públicos e as vedações legais, bem como, sempre que possível, a aderência à sua função primordial”, além de que as determinações de ressarcimento ao erário devem ficar adstritas aos casos de aplicação irregular dos recursos em que inexista qualquer interesse público, e as determinações de recomposição orçamentária devem se limitar às hipóteses de aplicação irregular em que, ainda que existindo a prossecução de fins públicos, houver desvio de objeto ou de finalidade na sua aplicação por inobservância às vedações legais. Disponível em: < <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/3027137> >. Acesso em: 04/11/2024.

<sup>12</sup> Não só de auditoria financeira (ISSAI 200) e de conformidade (ISSAI 400) se faz a competência dessas cortes, mas também de avaliação de políticas públicas e auditoria operacional. Esta pode ser definida como o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 300). Assim, os tribunais de contas têm o papel de fortalecer a *accountability*, transparência e integridade das entidades governamentais e do setor público, conforme ISSAI 12.

Grosso, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rondônia, e Rio Grande do Sul<sup>13</sup>, **têm exercido o controle externo sobre o gasto da CFEM?**

A definição do recorte institucional, com a escolha das unidades a serem analisadas, baseou-se no *ranking* contido na tabela 03 do Boletim de Mineração da FAPESPA<sup>14</sup>, intitulado “distribuição de CFEM pelas 10 principais unidades federativas (2021-2022)”, sendo estas: Minas Gerais, Pará, Bahia, Goiás, Mato Grosso, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rondônia, Rio Grande do Sul.

A busca abarcou, além do Tribunal de Contas do Estado de cada uma dessas unidades federativas, os Tribunais de Contas dos Municípios do Pará, da Bahia e de Goiás, únicos no país a possuírem uma corte de contas com jurisdição exclusiva sobre os municípios respectivos. Abrangeu, ainda, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, corte municipal recepcionada pela Constituição de 1988.

Para responder o problema, foi desenvolvida pesquisa de natureza aplicada, que buscou sistematizar a atuação de Tribunais de Contas sobre o gasto da CFEM, do tipo exploratória, visando proporcionar maior familiaridade com o problema, para torná-lo mais explícito. Trata-se de estudo de caso múltiplo que busca, a partir da pesquisa de jurisprudência, estabelecer análise comparativa entre as instituições estudadas.

Quanto aos aspectos teóricos o método adotado foi o dedutivo. Quanto à abordagem ao problema em relação à observação da prática nos tribunais de contas dos estados mineiros, foi adotado o método qualitativo, de análise de conteúdo.

O objetivo geral do estudo consiste em investigar como os Tribunais de Contas dos dez principais estados recebedores de CFEM têm exercido o controle externo sobre o gasto dos recursos da CFEM. Como objetivos específicos, a presente pesquisa buscou: investigar a

---

<sup>13</sup> Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas do Estado do Pará, Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>14</sup> Disponível em:

<[https://www.fapespa.pa.gov.br/sites/default/files/Boletim%20da%20Minera%C3%A7%C3%A3o%202023%20\(vers%C3%A3o%2017.04.2023\)%20EXPEDIENTE.PUBLICA%C3%87%C3%83O.pdf](https://www.fapespa.pa.gov.br/sites/default/files/Boletim%20da%20Minera%C3%A7%C3%A3o%202023%20(vers%C3%A3o%2017.04.2023)%20EXPEDIENTE.PUBLICA%C3%87%C3%83O.pdf)>. Acesso em: 12 de nov. 2023.

natureza jurídica da receita da CFEM; identificar, na legislação federal, as normas que criam restrições ao gasto da CFEM; classificar a receita da CFEM, a partir das restrições criadas pelo legislador, em vinculada ou não vinculada; identificar, na jurisprudência **dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais**, quando existentes, de Minas Gerais, Pará, Bahia, Goiás, Mato Grosso, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rondônia, e Rio Grande do Sul, quais instrumentos de controle foram utilizados, quais classificações de receitas fundamentaram as decisões e se sanções, recomendações ou determinações foram aplicadas para fins de controle sobre o gasto dos *royalties* da mineração; identificar, nas tendências do controle externo contemporâneo, oportunidades para a atuação das Cortes de Contas no controle do gasto da CFEM.

Em relação aos procedimentos, cuida-se de pesquisa bibliográfica e documental.

A temática se enquadra na Área de Concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia, uma vez que é afeta à gestão de recursos pela administração pública, sem perder de vista a reflexão sobre seus impactos à cidadania, com olhar centrado na Amazônia e num dos projetos de desenvolvimento – o da mineração – que resulta em grande impacto sobre a vida dos povos que nela habitam. De igual modo, o tema abordado harmoniza-se com a linha de pesquisa denominada Regulação e Negócios Públicos-privados na Amazônia, na medida em que envolve o estudo de instrumentos de controle e governança pública, priorizando resultados imediatamente aplicáveis ao meio profissional.

Ressalte-se que a discente responsável pela pesquisa e intervenção ocupou, no ano de 2022, o cargo público efetivo de Advogada da Câmara Municipal de Marabá, oportunidade em que pôde acompanhar os debates da Comissão Parlamentar de Inquérito que foi instaurada naquela casa legislativa para apuração de suposto passivo socioambiental deixado pela empresa Vale e para investigação sobre a existência de minério retirado e não declarado no município, o que resultaria em repasses adicionais da CFEM devidos a Marabá. No mencionado período, atuou também na emissão de pareceres jurídicos em processo legislativo orçamentário, analisando aspectos de constitucionalidade e legalidade das leis orçamentárias daquele município, em auxílio à Comissão de Justiça, Legislação e Redação do poder legislativo marabaense.

Diante do exposto, além do desenvolvimento de estudo de caso múltiplo apresentado em forma de relatório diagnóstico contido no Apêndice (p. 66), foi produzida uma dissertação, objeto de comunicação pública no “VI Seminário de Tributação e Direitos Humanos da Universidade Federal do Pará”, realizado no evento “Justiça Climática e Desenvolvimento:

Diálogos em Trono da COP30”, ocorrido paralelamente à Conferência das Partes (COP) da ONU em Belém, no dia 12/11/2025 (Anexo, p. 95).

A dissertação está dividida, além desta introdução, em 4 capítulos e conclusão. O primeiro aborda a natureza jurídica da CFEM e as consequências, para fins de controle externo, de ser classificada como receita originária ou derivada, corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada. O capítulo 2 trata da transparência e rastreabilidade exigidas pela lei para a gestão fiscal da CFEM, a fim de viabilizar o controle externo e o controle social. A seu turno, o capítulo 3 versa sobre os Tribunais de Contas e seu papel no fortalecimento da *accountability*, transparência e integridade do setor público, abordando as especificidades processuais da esfera controladora e as tendências do controle externo contemporâneo. Após a exposição teórica, são discutidos, no capítulo 4, os resultados da pesquisa qualitativa de jurisprudência dos Tribunais de Contas sobre o gasto da CFEM, apresentados em modelo de aglutinação de julgados, indicando-se as correntes de entendimento sobre o tema e as tendências processuais. Na conclusão, é exposto o espaço promissor a ser explorado pelas Cortes de Contas para compartilhamento de boas práticas, fortalecimento de metodologias comuns, de modo a induzir o gestor a conferir transparência à gestão financeira e a aplicar os recursos em políticas estruturantes.

## **1. CFEM: NATUREZA JURÍDICA E LIMITAÇÕES LEGAIS AO GASTO**

A Constituição Federal assegura à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (art. 20, §1º, CF). Desse dispositivo se extrai o fundamento constitucional para a cobrança e rateio dos *royalties* da mineração, também conhecidos como compensação financeira pela exploração dos recursos minerais – CFEM.

Apesar de não integrarem o escopo do presente estudo, é necessário mencionar a existência dos *royalties* da exploração de petróleo ou gás natural e de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e destacar que o marco regulatório do país estabelece regras distintas para cada um deles, com peculiaridades por vezes ignoradas pelos aplicadores do direito.

Scaff destaca duas regras trazidas no bojo do art. 20, § 1º, da CF: a) a da repartição

de receitas com os Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de transferências; b) a de vinculação de receitas, que destina uma parte da arrecadação a órgãos da Administração Direta da União (2021, p. 194). A parte da União não contém um rateio, mas uma vinculação legal (Scaff, 2021, p. 327).

Classificados quanto à titularidade, os recursos minerais são bens da União (art. 20, IX, CF); e quanto à afetação, são bens dominicais (2021, p. 66). Não são frutos, pois não podem ser repostos; uma vez extraídos, são bens móveis, fungíveis, divisíveis, singulares, consumíveis e exauríveis (Scaff, 2021, 66-67). Para efeitos financeiros, todavia, importam a classificação não dos bens minerais em si, mas da receita pública decorrente da exploração desse patrimônio público (Scaff, 2021, p 82).

Regis Fernandes de Oliveira, citando Genaro Carrió, ensina que as vantagens ou desvantagens de uma classificação estão “submissas ao interesse que guia quem as formula e à sua fecundidade para apresentar um campo de conhecimento de maneira mais facilmente compreensível ou mais rica em consequências práticas desejáveis” (Carrió *apud* Oliveira, R., 2022, p. 246-247). Para Oliveira, “o que vale é trazeremos uma classificação que seja, ao mesmo tempo, útil e jurídica”.

No mesmo sentido, para o escopo deste estudo, o que vale é apresentarmos classificações que sejam úteis ao estudo da fiscalização e do controle exercidos pelos tribunais de contas sobre o gasto da CFEM.

### **1.1. Classificação conforme o vínculo que as origina: receita originária ou patrimonial versus receita derivada ou decorrente**

A natureza jurídica da compensação financeira pela exploração de recursos minerais é uma questão ainda controvertida e complexa, que entrelaça aspectos de tributação, financeiros, de partilha, marco regulatório, fiscalização e impactos socioeconômicos locais.

O minério intocado no fundo da terra é um ativo público – patrimônio, mas não é receita pública; para que seja transformado nesta, precisa ser explorado (Scaff, 2021). A receita pública resultante dessa exploração descrita no art. 20, § 1º, CF é que, desde a promulgação do texto constitucional, suscita dissenso doutrinário, havendo, inicialmente, uma corrente que defendia sua natureza de exação tributária, da espécie imposto (Scaff, 2021).

Apesar de apresentar algumas características de imposto, não o é. Primeiramente, porque não se enquadra nas espécies previstas no art. 145 da Constituição Federal e no art. 5º do Código Tributário Nacional (CTN). Além disso, nem mesmo a adoção da teoria pentapartida dos tributos consegue abarcá-la entre as espécies dessa natureza.

Mas a principal razão para descartar essa tese é bem exposta por Ricardo Lobo Torres, para quem a compensação financeira decorrente da exploração de recursos minerais é um tipo de ingresso patrimonial de natureza não tributária (Torres, R., 2018). É que ao contrário dos tributos – que são derivados da economia dos cidadãos, a CFEM provém diretamente da exploração do patrimônio público (Torres, R., 2018). Ocupa, ao menos em tese, papel subalterno no Estado Liberal, sustentado predominantemente pela receita dos tributos.

Régis Fernandes de Oliveira descarta ainda a natureza de multa, já que a CFEM não constitui sanção por ato ilícito (2022). Aponta que Heleno Taveira Torres afasta do conceito o preço público, já que não existe relação consensual (*apud* Oliveira, R., 2022). Por fim, rechaça que seja obrigação convencional, já que não decorre de acordo de vontades, mas *ex lege* (Oliveira, R., 2022).

Ricardo Lobo Torres identifica duas espécies de ingressos no texto do art. 20, § 1º, da CF: a participação no resultado da exploração e a compensação financeira, sendo ambas resultantes da exploração do patrimônio público e, portanto, ingressos patrimoniais (2018).

Segundo Ricardo Lobo Torres, a compensação financeira tratada no art. 20, § 1º, da CF tem “caráter indenizatório pela utilização de recursos naturais situados em seus territórios”, justificando-se como contraprestação pelas despesas causadas aos poderes públicos pelas empresas exploradoras ao demandarem infraestrutura de bens e serviços e assistência às populações de algum modo envolvidas e atingidas por esses grandes projetos de desenvolvimento econômico (2018, p. 187-188).

Régis Fernandes de Oliveira também trata da bipartição do dispositivo naqueles dois institutos (“participação” e “compensação financeira”). A “participação” estabelece uma receita patrimonial originária dos bens da União, que, por determinação constitucional, é partilhada. A “compensação financeira”, por sua vez, pressupõe danos causados ao Estado e ao Município minerador e destina-se a indenizá-los (2022, p. 412), conquanto se cuide de um ato lícito do Poder Público. Alerta, todavia, que “o constituinte não foi técnico ou juridicamente preciso ao utilizar os termos constantes do §1º do art. 20 da CF”, utilizando-os para referir-se à

mesma coisa, “querendo dizer que nas hipóteses mencionadas haverá divisão dos resultados da produção” entre os entes federados (Oliveira, R., 2022).

Em sua tese de livre-docência, Scaff defende que se pode conceituar *royalty*, no sentido específico, para designar exploração de recursos naturais não renováveis, como “o preço público pago ao proprietário do Recurso Natural Não Renovável que for extraído, inserido ou consumido por processo produtivo” (2021, p. 194-197). São, portanto, receitas patrimoniais.

Scaff, ao preparar o seu leitor para compreender a natureza dessa receita, retoma os conceitos de Estado Patrimonial e Estado Fiscal – que, não sendo conceitos puros, interagem entre si com maior ou menor predominância de um sobre o outro – para esclarecer que a receita dos *royalties* do petróleo, minério e energia são uma parcela da receita patrimonial no Estado Fiscal (2021).

Variam de país para país as regras estabelecidas pelos subsistemas jurídicos para a exploração desses recursos no Direito Ambiental, Civil, Administrativo, Econômico, Tributário e Financeiro (Scaff, 2021, p. 50). No Brasil, os recursos naturais não renováveis – aqueles encontrados na natureza, que podem ser explorados pelo homem, mas insusceptíveis de reprodução natural – são bens do patrimônio público, de modo que sua gestão gera valores arrecadados e rateados pelo Estado Fiscal (Scaff, 2021).

Explica Scaff que, sob a denominação de *royalties* – nome genérico para esse tipo de receita pública –, existem duas diferentes espécies de base de cálculo (ou base impositiva) para a cobrança pela União, que é a proprietária dos mencionados bens públicos (2021, p. 109). A primeira é a participação nos resultados da exploração, que permite o estabelecimento de uma exação *ad valorem*, cobrada sobre os *lucros* da atividade, o que pode vincular o recebimento dos *royalties* ao risco da atividade empresarial (Scaff, 2021, p. 110). A segunda, a compensação financeira pela exploração, que indica troca de um bem por outro: de um lado a União entrega um recurso para ser explorado, do outro a empresa se obriga a pagar um valor por unidade extraída, nada obstando que seja estabelecido um percentual sobre o faturamento, mas afastada a receita pública da álea empresarial (Scaff, 2021, p. 110).

Para o professor, não se deve considerar o motivo pelo qual o *royalty* é cobrado, se compensação ambiental, socioambiental, etc., uma vez que o argumento refoge à análise de direito positivo (2021). Mas, se houvesse um argumento a ser invocado, seria a compensação política pela não cobrança do ICMS no caso dos *royalties* do petróleo e da exploração de

recursos hídricos<sup>15</sup> (Scaff, 2021, p. 111). Defende que o discurso retórico de que seria uma indenização pelos danos causados pela exploração revela, na verdade, a busca por mais uma receita pública (*rent seeking*).

Em sentido diverso, para Paulo Honório de Castro Júnior, o art. 20, § 1º, da CF institui a competência da União para criar um *mecanismo de monetização dos recursos naturais não renováveis*, de forma que gerem lucro a ser distribuído, não se tratando de recomposição de perda do recurso natural não renovável, tampouco de compensação por impactos e eventuais danos ambientais, sociais ou econômicos decorrentes da atividade (2022, p. 54). Seria, assim, a concretização do direito do povo brasileiro (para ele, o verdadeiro proprietário dos bens<sup>16</sup>), inclusive das gerações futuras, à fruição de benesses decorrentes da monetização dos recursos naturais não renováveis, visando a efetivação de direitos fundamentais (Castro Júnior, 2022, p. 55).

De fato, se fosse recomposição pela perda do bem, a totalidade dos recursos minerais extraídos deveria ser indenizada, inviabilizando a atividade econômica, e dirigida somente à União, por ser ela a proprietária (art. 20, IX, CF). Por outro lado, se fosse compensação pelos impactos ambientais, sociais e econômicos, deveria ser paga na medida do dano, e não sobre o faturamento. Igualmente difícil é defender que, apenas por ser *ad valorem*, trate-se de participação no produto da exploração, já que a exação também não é cobrada sobre os lucros da operação, de modo que a receita não se submete à álea empresarial.

A interpretação dada ao texto da Constituição na jurisprudência do Supremo sobre os *royalties* também não soa pacífica. Se, por um lado, a Corte, em ementa de julgamento de ação de controle concentrado, datado de fevereiro de 2019, refere ser assentada sua jurisprudência no sentido de que as rendas referidas no §1º do art. 20 da Constituição constituem receita *patrimonial originária dos entes federados afetados* pela atividade (ADI 4.606/BA), o mesmo Tribunal, em julgamento ocorrido cerca de oito meses depois, decidiu que os “*royalties* possuem natureza jurídica de receita *transferida não tributária* de cunho originário emanada da *exploração econômica do patrimônio público*”, *originária da União*, tendo em vista a

---

<sup>15</sup> “Os Estados produtores de recursos minerais acabaram beneficiados, de certa forma, pois recebem ambos – ICMS e *royalties*” (Scaff, 2021, p. 178). As perdas arrecadatórias desses Estados se concentram nas exportações, com a desoneração promovida pela Lei Kandir, que isenta da cobrança de ICMS (imposto estadual sobre a circulação de mercadorias e serviços) as exportações de produtos primários e semielaborados.

<sup>16</sup> Seguindo a linha de Onofre Batista e Fernanda Alen, Castro Júnior defende que a propriedade é do povo brasileiro, tendo a Constituição empregado o termo “União” (art. 20, IX) não como pessoa jurídica de direito público interno, mas como representante do Estado Federal soberano (2022, p. 52).

propriedade federal dos recursos minerais (ADI 4.846/ES). Em ambos os casos, é certo, foi afastada sua caracterização como tributo ou como indenização, e afirmada sua natureza de receita patrimonial.

Apesar da divergência sobre a natureza de preço público, indenização ou “mecanismo de monetização”, não se verifica dissenso a respeito da natureza de receita patrimonial da CFEM na doutrina ou no âmbito do STF (RE 228.800, ADI 4.846/ES e da ADI 4.606/BA), havendo nesse sentido precedentes de efeito vinculante, que obrigam os demais órgãos do judiciário e toda a Administração Pública, nesta incluída os Tribunais de Contas. Assim, no que interessa ao presente estudo, é suficiente a definição como receita patrimonial.

A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central da contabilidade pública no Brasil, acompanha esse entendimento ao definir, na Portaria STN/SOF n. 163/2001, no Ementário e nos diversos manuais de orçamento (MTO) e de contabilidade pública (MCASP), a CFEM como receita corrente patrimonial. Para o escopo deste trabalho, a classificação adotada pela STN e SOF é de grande relevância, já que a Portaria STN/SOF n. 163/2001, assim como o MCASP, é adotada pelos orçamentos dos demais entes e pelos Tribunais de Contas em suas análises.

## **1.2. Classificação conforme a titularidade da competência arrecadatória: receitas próprias *versus* receitas transferidas**

Ainda na busca por classificações que sejam úteis ao estudo do controle exercido pelos tribunais de contas sobre o gasto da CFEM, cabe a verificação conforme o critério de titularidade da competência arrecadatória. Sendo originárias (ou patrimoniais), é pertinente investigar quem titulariza essas receitas, que, como visto acima, não se confundem com os minérios explorados que as originaram.

Receitas próprias são aquelas arrecadadas diretamente pelo ente federativo, ao passo que receitas transferidas são aquelas arrecadadas por um ente e por este destinadas a outro, por força de norma (Scaff, 2021, p. 87). O grande impacto desta classificação sobre o exercício do controle externo é a delimitação da competência para fiscalizar essas receitas.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 24.312, impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em face de ato praticado pelo Tribunal de Contas da União, o STF decidiu que a competência para julgar as contas das receitas de *royalties* transferidas era da corte estadual, e não do TCU, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade de norma

do Regimento Interno da corte federal que lhe atribuía competência para tanto.

Ocorre que constou da ementa do julgado que, embora os recursos explorados “sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios nos resultados da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receita originárias destes últimos entes federativos (CF, art. 20, §1º)” (STF, MS nº 24.312/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, Julgamento: 19/02/2003, Publicação: 19/12/2003).

Merece crítica a imprecisão terminológica em que incorreu a decisão, pois não se pode falar em “receitas originárias desses últimos entes federativos” – estados e municípios – se o patrimônio explorado não é próprio dos entes subnacionais, mas da União, que transfere essas receitas a eles. Nesse sentido, resume Scaff que “são recursos transferidos pela União, e não próprios dos Estados e Municípios” (2021, p. 160).

São critérios de classificação distintos e que não se anulam (Silveira, 2014, p. 257). Quanto ao vínculo que as origina, são receitas originárias (ou patrimoniais) da União (Scaff, 2021). Quanto à titularidade da competência arrecadatória: em relação aos Estados e Municípios, são receitas transferidas; à União, são receitas próprias.

No que importa ao escopo do presente trabalho, por se tratar de repartição constitucional, após transferidas as receitas para os entes subnacionais, a competência para fiscalizar as contas a elas referentes recai sobre os tribunais de contas locais. O art. 71, VI, da CF, não autoriza a fiscalização sobre as receitas repartidas pelas Constituição (Silveira, 2014, p. 257).

Flávio Rubinstein (apud Scaff, 2021, p. 160), em sentido diverso, defende que ambos os Tribunais, federal e subnacional, deveriam fiscalizar, em competência concorrente.

No presente trabalho, entende-se que a competência para fiscalizar se divide em dois momentos distintos: o primeiro se verifica desde a arrecadação até a distribuição aos entes beneficiários; o segundo ocorre na destinação conferida aos recursos pelos entes beneficiários. Não se ignora, assim, que na repartição de receitas são beneficiários Estados e Municípios, ao passo que na vinculação de receitas, uma parte da arrecadação é destinada à União.

Portanto, seja no primeiro momento (arrecadação até a distribuição), seja na hipótese de vinculação à União, caberá ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a receita. Por outro lado, em relação ao segundo momento, na hipótese de repartição de receita com estados

e municípios, caberá aos tribunais de contas locais da fiscalização.

### 1.3. Classificação econômica: receita corrente *versus* receita de capital

A Lei n. 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, adota a classificação econômica das receitas (e despesas). Assim, a classificação legal considera dois grupos: receitas correntes e receitas de capital.

Scaff define como singela e praticamente tautológica a definição constante do art. 11 da Lei n. 4.320/1964, uma vez que considera como receita corrente “as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes”. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao definir Receita Corrente Líquida (RCL) no art. 2º, IV, repete, em seu cerne, o conceito de receita corrente previsto na Lei n. 4.320/1964 (Scaff, 2021, p. 89).

O Manual de Contabilidade Pública, por sua vez, abrandando o tautologismo da definição legal, conceituando as receitas orçamentárias correntes como aquelas que “são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas” (MCASP, 2024, p. 40)

Por outro lado, as receitas de capital são, conforme o art. 11 da Lei n. 4.230/1964, aquelas “provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente”.

O MCASP, com sua visão predominantemente contábil, enuncia que as receitas orçamentárias de capital são, analogamente às correntes, aquelas que, “arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento de programas e ações orçamentários, a fim se atingirem as finalidades públicas”, mas com uma diferença: “as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido” (2024, p. 42). Ou seja, são derivadas de fatos permutativos na contabilidade pública. Trata-se de ingressos que modificam a composição do patrimônio, mas não ampliam a riqueza líquida do Estado. Isso ocorre, por exemplo, na contratação de operações

de crédito: quando o Estado toma um empréstimo, há ingresso de recursos financeiros que aumentam a disponibilidade de caixa, mas simultaneamente nasce uma obrigação de igual valor no passivo. Assim, o ativo financeiro aumenta, mas o passivo também, de forma que o patrimônio líquido permanece inalterado. O mesmo raciocínio se aplica às receitas oriundas da alienação de bens. Quando o Estado vende um imóvel ou um equipamento, ele converte um elemento do ativo não financeiro (bem público) em ativo financeiro (dinheiro), sem alterar o total de patrimônio líquido — há apenas uma mudança na natureza dos elementos patrimoniais, não uma ampliação da riqueza estatal.

Scaff aponta que a opção legislativa por uma classificação econômica das receitas e despesas públicas destoa da classificação tratada na subseção anterior (receita originária e derivada), que possui substrato jurídico. Apesar de faltar-lhe base amparada no Direito, é ela a classificação legal e, portanto, constitui direito positivo (2021, p. 90).

Alexandre Coutinho da Silveira, por sua vez, traz reflexão sobre a utilidade das classificações e, mais importante, sobre os “efeitos legais diretos” advindos das classificações. A provocação nasce da costumeira linha de raciocínio que liga a receita patrimonial como espécie do gênero receita corrente, sem questionamentos mais aprofundados. É essa, inclusive, a classificação adotada pela Administração Federal no MCASP. Mas Silveira aprofunda e argumenta que o critério adotado pela lei é o econômico, distinto do critério da origem. Assim, na lei, a divisão por origem representa somente uma subcategoria da classificação principal, que é econômica, de modo que os argumentos no sentido de se tratar de receita corrente porque é receita patrimonial não devem sensibilizar (Silveira, 2014, p. 260). São classificações paralelas, não conflitantes.

O referido autor se debruça sobre aspectos conceituais das duas categorias, focando mais intensamente nessas duas nuances das receitas de capital: são aquelas que “(i) alteram o patrimônio (ativos) do Estado; e (ii) não têm caráter de continuidade (habitualidade, estabilidade), sendo descontínuas, infrequentes” (2014, p. 262). Com isso, Silveira teoriza que a CFEM seria uma receita de capital porque “ao explorar (os bens minerais) e receber *royalties*, a União esgota o ativo físico, substituindo-o por ativos financeiros” (2014, p. 263). Além disso, ao olhar o tempo da história em um horizonte mais amplo, a CFEM não tem o caráter de continuidade. Ao se esgotarem as reservas minerais, não haverá mais compensação financeira. Os *royalties* seriam, portanto, segundo Silveira, receita de capital decorrente da “conversão, em espécie, de bens e direitos”, referida no art. 11, §2º, da Lei n. 4.320/1964.

Ressalta, todavia, que a aplicação do teor do art. 44 da LRF<sup>17</sup> exigiria que se tenha por premissa que os *royalties* se justificam pela alienação dos bens minerais e petrolíferos – uma contraprestação pela alienação. Assim, rechaça a aplicabilidade do art. 44 aos *royalties*, por ser uma postura excessivamente privatista, já que incidem sobre bens essenciais à soberania do país, com exploração vinculada a objetivos constitucionais (Silveira, 2014, p. 264-265). Não haveria, portanto, uma simples compra e venda.

De modo geral, à exceção da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público (art. 44), a Lei n. 4.320/1964 não vincula as receitas de capital para que sejam gastas somente em despesas de capital. Desse modo, Silveira esclarece que não propõe uma interpretação que vincule absolutamente o total das receitas de *royalties* com aplicação em despesas de capital, mas que oriente o gasto em direção a despesas que podem repor o patrimônio explorado, em razão do paralelismo classificatório (2014, p. 319).

Apesar das valiosas reflexões de Silveira, é preciso reconhecer que, para os fins deste trabalho, importa a opção feita pelo Governo Federal, que, através do Anexo 01 da Portaria STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001, as classifica, incluindo a codificação usada no orçamento, como:

**Quadro 1 - Classificação econômica da CFEM**

<b>Categoria Econômica</b>	<b>Origem</b>	<b>Espécie</b>	<b>Rubrica</b>	<b>Alínea</b>	<b>Subalínea</b>
Receita Corrente	Receita Patrimonial	Exploração de Recursos Naturais	Exploração de Recursos Minerais	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
<i>1</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<i>02</i>	<i>1</i>

Fonte: elaboração própria, com base no Anexo 01 da Portaria STN/SOF n. 163/2001

Além disso, para o escopo da pesquisa aqui desenvolvida, importa também que a lei permite expressamente a aplicação dos recursos em hipóteses que se caracterizam como despesas correntes. Exemplo disso é que a vedação de se aplicarem os recursos no quadro permanente de pessoal (parte final do art. 8º da Lei Federal n. 7.990/1989) foi excepcionada, permitindo-se a aplicação para custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério

<sup>17</sup> Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

em efetivo exercício na rede pública (§ 1º do art. 8º da Lei n. 7.990/1989, incluído pela Lei n. 12.858/2013). O assunto será mais bem desenvolvido na seção 3.5.

#### 1.4. Receita vinculada *versus* receita não vinculada

Esta seção cuida de investigar se, não havendo obrigatoriedade de que as receitas da CFEM sejam usadas exclusivamente para despesas de capital, estaria o gestor público autorizado a ignorar a equidade intergeracional, os objetivos de superação do subdesenvolvimento e de criação de novas fontes de riqueza. O questionamento é importante porque, diante de eventual autorização para dilapidar os recursos pagos pelas empresas aos governos, sem a criação de novas fontes de riqueza, todos os esforços civilizatórios cairiam por terra, ainda mais se tratando de recursos não renováveis (Scaff, 2021, p. 208).

De início, já cabe descartar a aplicação do art. 167, IV, da Constituição<sup>18</sup> aos *royalties*. O dispositivo proíbe a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as hipóteses previstas pela própria Constituição. Como visto acima, os *royalties* não são sequer tributos, logo, não é a eles aplicável a referida vedação.

Outrossim, é necessário resgatar algumas noções relativas ao federalismo fiscal. Não cabe, nestas apertadas linhas, tecer maiores considerações sobre o tema, mas apenas pontuar o que seja essencial para que haja mínima compreensão do objeto deste estudo. O “conceito de federalismo fiscal envolve a partilha da receita tributária e patrimonial entre entes federados, podendo ser utilizado o sistema de fundos financeiros especiais para sua implementação” (Scaff, 2021, p. 311). No caso dos *royalties*, como visto acima, a “fonte de receita patrimonial ficou atribuída à União, sendo que o produto arrecadado deverá ser dividido com os entes subnacionais na forma da lei” (Scaff, 2021, p. 311).

Para Scaff, a há diferença entre vinculação, afetação e despesas obrigatórias. A primeira corresponde a um liame normativo (constitucional ou legal) estabelecido para a

---

<sup>18</sup> Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

receita, unindo-a a certa despesa, órgão ou fundo (conceito relacional), enquanto a segunda possui correlação com a finalidade a ser realizada com aquela despesa. Em outras palavras, a vinculação é um instrumento financeiro formal, enquanto a afetação é uma técnica financeira de conteúdo (Scaff, 2021, p. 322).

O autor diferencia dos dois conceitos acima a distribuição do produto da arrecadação – pertinente ao sistema de repartição da receita, de rateio de valores entre entes federados. A distribuição do produto da arrecadação (repartição) obedece a um critério geográfico, ao passo que a vinculação de receita, obedecendo a um critério relacional, congrega uma receita ao estabelecimento de uma finalidade (afetação). Os dois conceitos diferem também de despesa obrigatória – aquela que resulta “da legislação que cria benefícios independentemente da existência de fonte de recursos para atendê-la” (Giacomoni *apud* Scaff, 2021, p. 323).

Assim, segundo Scaff, a parcela receita da CFEM que o art. 2º da Lei n. 8.001/1990 destina à União consiste em vinculação legal. A parte destinada aos Estados, Municípios e Distrito Federal constitui transferência obrigatória intergovernamental que corresponde a um rateio geográfico.

O legislador infraconstitucional, regulamentando o disposto no art. 20, §1º, da CF, editou, em 2017, a Lei n. 13.540, que inseriu no art. 2º da Lei n. 8.001/1990, o § 6º, segundo o qual, das parcelas distribuídas ao Distrito Federal, Estados e Municípios onde ocorrer a produção de minério, serão destinados, *preferencialmente*, pelo menos 20% (vinte por cento) para atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> O legislador paraense também construiu amarras para o gestor em 2020, quando foi promulgada a Lei Complementar Estadual n. 133, que trata da destinação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais no estado e que, em sua redação original, assim dispunha:

Art. 1º Dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) destinada ao Estado do Pará, ficam reservados pelo menos 20% (vinte por cento) a serem aplicados em atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico, conforme prevê o inciso V do § 6º do art. 2º da Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990.

Em março de 2022, todavia, o artigo teve a redação alterada pela Lei Complementar Estadual n. 145, nos seguintes termos:

Art. 1º Dos recursos da compensação financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), destinada ao Estado do Pará, ficam reservados, preferencialmente, pelo menos 20% (vinte por cento) a serem aplicados em atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico, conforme prevê o inciso V do § 6º do art. 2º da Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990.

[destaque nosso]

Da falta de clareza do texto normativo resultam, mais do que discussões técnicas, barreiras para o exercício do controle sobre a qualidade do gasto. Como se verá na apresentação dos resultados da pesquisa de jurisprudência, nos 80 julgados analisados, a não aplicação da CFEM em diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico (art. 2º, § 6º, Lei 8.001/1990) resultou em 6 recomendações, 1 determinação e 1 multa. Verificou-se que a declaração de irregularidade e a aplicação sanções foram mais frequentes nas hipóteses de descumprimento das vedações do art. 8º da Lei 7.990/1989 – objeto do tópico que se segue – e de violação das normas de rastreabilidade. Depreende-se, assim, que a menção às atividades de diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico é mais frequente no exercício da competência pedagógica dos tribunais de contas.

Entre os dois casos, existe uma zona cinzenta que equivale aos gastos que não são vedados, mas tampouco estimulados pelo legislador nacional. Quanto a estes, os tribunais de contas também tendem a atuar de forma pedagógica. É o caso da jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO) em representações contra o uso de recursos da CFEM como fonte de custeio para shows artísticos. Em um dos processos localizados nesta pesquisa (Processo n. 05084/2022), a representação foi julgada procedente quanto à ilegitimidade na aplicação de recursos da CFEM como fonte de custeio para shows artísticos, pois, os recursos recebidos não foram aplicados em projetos que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação, “contrariando as normas aplicáveis e o entendimento doutrinário”. Apesar disso, o tribunal deixou de aplicar sanção, pois não houve enquadramento nas vedações da Lei n. 7.990/1989, dolo ou erro grosseiro. Desse modo, ao TCM/GO restou emitir alerta à gestão para que aplique os recursos da CFEM na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação.

A hipótese analisada pelo tribunal acima se assemelha àquelas que Silveira, citando Rodrigo Valente Serra, denomina de gastos públicos extravagantes, como financiamento de times de futebol e escolas de samba (2014, p. 322).

A possibilidade de emitir recomendação, alerta ou determinação por tribunal de contas mesmo diante de caso em que não há descumprimento de formalidade legal nem de requisito

---

As regras sobre destinação da receita contidas em normas locais, apesar de impactarem na análise dos casos concretos submetidos aos Tribunais de Contas, não integram o objeto do presente estudo.

material para a prática do ato, decorre do exercício do controle de legitimidade. Este será abordado na quinta seção deste trabalho. Antecipamos, todavia, a ressalva de que os debates (necessários) sobre os limites do controle de legitimidade diante do juízo de discricionariedade do gestor fogem ao escopo desta pesquisa, mas merecem ser mencionados porque ensejam a indispensável autocontenção por parte das cortes de contas.

## 1.5. Vedações

Segundo Scaff, vedar significa “impedir, proibir, não permitir que uma determinada verba seja utilizada em certa atividade ou gasto” (2021, p. 403). Esse tópico encontra-se intencionalmente posicionado após a discussão das vinculações, que seria o lado “positivo” (“faça” – esse gasto nesse assunto! Ou, ainda “direcione” – a receita para determinado órgão ou fundo) oposto ao imperativo “negativo” próprio das vedações (“não faça!”).

No que se refere às vedações, Scaff aponta que elas se “justificam amplamente em razão de que se trata de recursos decorrentes de um patrimônio público não renovável” (2014, p. 403). O art. 8º da Lei Federal n. 7.990/1989, veda a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal<sup>20</sup>. Trata-se de vedação aplicável a todas as espécies de *royalties* regidas pela Lei Federal n. 7.990/1989 – minerais, hídricos e do petróleo.

A análise dessas duas vedações deve ser observada, segundo Scaff, em um contexto mais amplo e complexo que envolve as vinculações e a “liberdade orçamentária”. As vinculações são as que foram discutidas acima. A liberdade orçamentária, por sua vez, consiste, em resumo, na liberdade de conformação do legislador orçamentário (Scaff, 2021, p. 404).

---

<sup>20</sup> Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam:

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.

Em termos mais simples, pelo desenho do orçamento público, Estados e Municípios deliberadamente renunciam a receitas próprias – a exemplo dos impostos de sua competência cujas receitas tenham vinculação constitucional –, a fim de tornar o ente (Estado ou Município) mais competitivo perante os demais, ao mesmo tempo em que lutam bravamente para manter a receita transferida dos *royalties*, que conta apenas com pontuais vedações de uso, mas não vinculações (Scaff, 2021). Observa-se, assim, o sistema de “vasos comunicantes orçamentários”, manobra utilizada na guerra fiscal.

É também a liberdade orçamentária que admite a “armadilha do caixa único” – termo de Maria Amélia Enriquez –, de modo que a “verba que não pode ser usada para realizar o gasto X é carreada para o Y, permitindo que, assim, outra verba seja usada para fazer frente àquela despesa” (Scaff, 2021, 404).

A crítica à “armadilha do caixa único” não significa que se esteja pregando aqui que as receitas da CFEM devam ser depositadas em conta bancária diferente daquela que recebe as demais receitas. Como se verá na seção seguinte, que trata da rastreabilidade, o que se busca é que “a quantidade de dinheiro que ingressa no caixa, oriunda de *royalties*, seja representada em gasto de mesma monta” e em conformidade com as limitações legais impostas a essa receita (Silveira, 2014, p.329).

Embora o legislador esteja correto quanto intuito de afastar o tratamento da “receita de *royalties* como mais uma no ‘caixa único’, as análises concretas parecem indicar baixa efetividade em alcançar os objetivos pretendidos” (Silveira, 2014, p. 320). Exemplo disso seria, o desrespeito às vedações do art. 8º por meio de manobras facilmente identificáveis, como o pagamento com recursos da CFEM de contrato de terceirização de mão de obra em substituição ao pessoal permanente (Silveira, 2014).

O tema já foi objeto de análise pelo TCM/BA, em Consulta na qual a Corte respondeu que “os recursos da CFEM podem ser utilizados para pagamento de serviço de consultoria jurídica, desde que essa não se trate de substituição de servidores, burla inequívoca ao art. 8º da Lei n. 7.990/89” (Processo n. 16817e18).

Para além das manobras articuladas pelos gestores, o próprio legislador cuidou de flexibilizar as duas vedações, permitindo que os recursos da CFEM sejam aplicados no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, no custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza

remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (§ 1º do art. 8º da Lei Federal n. 7.990/1989). Além disso, permitiu a lei que os recursos originários das compensações financeiras a que se refere o art. 8º sejam utilizados também para capitalização de fundos de previdência (§ 2º do art. 8º da Lei Federal n. 7.990/1989).

As permissões contidas no inciso I do § 1º e no § 2º chamam ainda mais atenção por não terem qualquer ligação com alegadas finalidades ambientais e de reparação de danos repetidas nos discursos políticos (Scaff, 2021). E, no último caso (§ 2º), não a população em geral, mas apenas os beneficiários da previdência (a maioria servidores públicos) “terão capturado, para proveito próprio, a expressão financeira da exploração do patrimônio mineral” (Silveira, 2014, p. 321).

Sobre esta última exceção às vedações do art. 8º, o TCE/BA, ao analisar denúncia sobre a utilização de recursos de antecipação de *royalties* para pagamentos emergenciais de benefícios previdenciários do Funprev, determinou ao Secretário de Fazenda que se abstinhasse de tal conduta, realizou encaminhamento para que os impactos fossem considerados na análise das contas de governo (processo 009068/2014).

Scaff defende que, tecnicamente, a melhor forma para bem utilizar os *royalties* e fugir à armadilha do caixa único, é estabelecer vinculações, e não criar vedações como as efetuadas (2021, p. 410). Acrescenta que, para determinar a alocação desses recursos, seria conveniente a participação da sociedade civil.

Entendemos que, de fato, são insuficientes as vedações, ainda que somadas à tentativa (confusa) do legislador de orientar o gasto em atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico contida no art. 2º, § 6º, da Lei Federal n. 8.001/1990.

Existem, todavia, outros deveres legalmente impostos ao gestor que, se descumpridos, dificultam o controle do gasto, seja o exercido pelo sistema de Tribunais de Contas, seja o controle social. É o que será abordado na seção seguinte.

## **2. TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE**

### **2.1. Transparência**

No Estado Democrático de Direito, também a gestão dos *royalties* deve se submeter ao princípio da publicidade, corolário do princípio republicano. Régis Fernandes de Oliveira

ensina que “a forma pela qual se opera a gestão fiscal deve ter a mais absoluta transparência, com ampla divulgação, cumprindo, até, o que dispõe o art. 37 da CF” (Oliveira, R., p. 846). A publicidade, além de princípio do direito administrativo, é “condição de eficácia e de moralidade dos atos administrativos”, e consiste no dever imposto à Administração de “manter plena transparência em seus comportamentos” (Meirelles *apud* Oliveira, R., p. 846). Além da publicidade, os postulados constitucionais da moralidade e da responsabilidade “não permitem que temas como os da destinação, da utilização e da comprovação dos gastos pertinentes a recursos públicos sejam postos sob inconcebível regime de sigilo” (Mello *apud* Oliveira, R., p. 768).

A transparência, ao explicitar a estabilidade e eficiência das instituições, é capaz de gerar confiança nos investidores e auxiliar o país na integração internacional. A gestão democrática dos recursos públicos gera confiança nos investidores. É preciso disponibilizar “informações seguras, sérias e confiáveis sobre o emprego dos recursos, sobre a limpidez dos negócios e instrumentos decentes de controle da Administração Pública” (Oliveira, R., 2022, p. 850).

Scaff aponta que a problemas decorrentes da má gestão dos recursos naturais não renováveis só podem ser reduzidos com maior transparência, empresarial e governamental e maior participação da sociedade em sua solução (2021, p. 432).

Por outro lado, sem transparência, por meio do acesso do cidadão à informação simples e compreensível, não há participação da sociedade, tampouco controle social. Assim, não basta o acesso à informação como um amontoado de dados incompreensíveis.

Com o propósito de fortalecer a responsabilidade na gestão fiscal, foi editada em maio de 2009 a Lei Complementar Federal n. 131, que acrescentou dispositivos à LRF a fim de “determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Posteriormente, com o advento da LC n. 156 em 2016, a LC n. 101/2000 foi novamente alterada para incluir “medidas de reforço à responsabilidade fiscal”.

É interessante relembrar que a própria gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal tem relação com a transparência na gestão fiscal. A norma foi editada por exigência do Fundo Monetário Internacional/FMI, que estimulou seus países-membros a aplicarem seu Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. Foi no “pacote” de transações financeiras com o Brasil que “o FMI exigiu a aprovação de texto normativo que desse visibilidade às contas

públicas” (Oliveira, R., 2022, p. 763). São pilares dessa lei o planejamento e a transparência: “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente” (art. 1º, LC 101/2000)

Com a reforma promovida pela Lei Complementar Federal n. 131/2009, os entes públicos devem assegurar a transparência também mediante liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Para tanto, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes, quanto à despesa, a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado. E, quanto à receita, disponibilização o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Avaliando as práticas de transparência fiscal no Brasil em comparação com as exigências do Código de Transparência Fiscal do FMI, foi publicado, em 2017, Relatório sobre Avaliação da Transparência Fiscal, elaborado por equipe de especialistas do Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional, com base nas informações disponíveis até junho de 2016. Ao analisar as diferenças entre os Estados no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Relatório apontou que o governo do Rio de Janeiro direciona a receita dos *royalties* para o fundo de pensão do estado. Como esse fundo cobre os pagamentos da seguridade social e aposentadorias da unidade federativa, o montante não é registrado como gasto de pessoal, mas, ainda assim, os pagamentos dos *royalties* são registrados como receita.

Quanto ao propósito de explicitar se há estabilidade e eficiência das instituições, por meio da visibilidade dada às contas públicas, visando a integração internacional, a LRF parece ter cumprido seu propósito.

Apesar de elogiável a publicidade dada aos relatórios e balanços, conforme determinado pela LRF, além da uniformização procedimental promovida pelos princípios técnico-contábeis, não se pode deixar de mencionar que as informações assim divulgadas são “imperscrutáveis ao cidadão de conhecimento médio” (Silveira, 2014, p. 333). A falta também foi apontada pelo FMI no Relatório sobre Avaliação da Transparência Fiscal, segundo o qual, embora as práticas do Brasil atendam muitos dos princípios do Código de Transparência Fiscal em níveis bons ou avançados e forneçam vastas informações fiscais, falta-lhe comunicar ao

público mais amplo alguns dos principais elementos da política fiscal (2017, p. 6). Assim, indica como área a ser melhorada, sugerindo o fornecimento, de maneira sistemática, de resumos de descrevam a política fiscal e os principais riscos fiscais.

Percebe-se que a falha tem afinidade com o exposto no início desta seção, ou seja, a transparência, por meio do acesso do cidadão à informação simples e compreensível, como promotora da participação e do controle sociais.

Nesse contexto, Silveira aponta “que são de fácil compreensão e livre publicação as informações quanto às receitas dos *royalties*” – quantidade e repartição entre os entes –, já que o DNPM (hoje ANM) e a ANP oferecem dados suficientes nesse sentido (2014, p. 334). Por outro lado, não se pode dizer o mesmo quando a informação buscada é “*o quê* tais receitas estão financiando” (Silveira, 2014, p. 334). Apesar de possível investigar os gastos um a um, após a edição da Lei Complementar n. 131/2009, o embaralhamento das informações sobre a gestão dos *royalties*, em meio a todas as outras informações sobre a gestão financeira ordinária, poderia inviabilizar essa identificação (Silveira, 2014, p. 334).

Ainda em 2011, o legislador nacional editou a Lei 12.527 (Lei de Acesso à Informação), que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º<sup>21</sup>, no inciso II do § 3º do art. 37<sup>22</sup> e no § 2º do art. 216<sup>23</sup>, todos da Constituição Federal. A norma obriga os gestores dos órgãos da administração direta dos três poderes e dos órgãos autônomos, bem como da administração indireta, a fornecer as informações requeridas pelo cidadão sob pena de

---

<sup>21</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...]

<sup>22</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>23</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

sanções (transparência passiva). Além disso, a norma prevê também o dever de publicação, de forma proativa – independente de requerimentos –, na internet, de informações de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades, devendo fazer constar inclusive os registros das despesas (art. 8º, § 1º, II, § 2º e § 3º Lei Federal n. 12.527/2011). Cuidou, ainda, o legislador de determinar que os sítios oficiais deverão conter ferramenta de pesquisa que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Anos depois, a Lei Federal n. 13.540/2017 fez incluir, na Lei Federal n. 8.001/1990, o dever de *absoluta transparência* na gestão dos recursos da CFEM. De acordo com a redação do art. 2º, § 13, Lei Federal n. 8.001/1990<sup>24</sup>, anualmente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornarão públicas as informações relativas à aplicação das parcelas da CFEM a eles destinadas, de modo a se ter “absoluta transparência na gestão dos recursos da CFEM”, em conformidade com o estabelecido na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Diferentemente das limitações ao gasto da CFEM, como as vedações e a confusa tentativa de direcionar o uso das receitas às atividades relativas à diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico, discutidas na seção anterior, o art. 2º, § 13, Lei Federal n. 8.001/1990 traz uma obrigação clara para os gestores: tornar públicas as informações relativas à aplicação das parcelas da CFEM a eles destinadas; promover a absoluta transparência na gestão fiscal da CFEM. Ademais, indicou o modo de operacionalização, qual seja, “na forma estabelecida na Lei no 12.527/2011”.

Em contraposição ao que se observou em relação ao direcionamento do uso das receitas às atividades compatíveis com a equidade intergeracional (art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.001/1990), a regra contida no § 13 do art. 2º da Lei n. 8.001/1990 permite, em tese, uma atuação mais incisiva por parte dos tribunais de contas, para além da atuação pedagógica.

## **2.2. Rastreabilidade**

A concepção de rastreabilidade adotada neste trabalho é a mesma preconizada pela Constituição Federal no recém incluído art. 163-A, fruto da Emenda Constitucional nº 108, de

---

<sup>24</sup> § 13 Anualmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tornarão públicas as informações relativas à aplicação das parcelas da CFEM a eles destinadas, na forma estabelecida na Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, de modo a se ter absoluta transparência na gestão dos recursos da CFEM. (Incluído pela Lei nº 13 540, de 2017)

2020. A essência da rastreabilidade é permitir que a regra de transparência, apresentada anteriormente, seja aplicada de forma plena. Além disso, é a rastreabilidade que permite a verificação da incorrência nas vedações legais.

Diz o dispositivo constitucional que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, que deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (art. 163-A, CF). O órgão central de contabilidade da União deverá estabelecer a periodicidade, o formato e o sistema para disponibilização das informações.

Em termos gerais, a rastreabilidade envolve o domínio do caminho completo do recurso, desde a origem até a sua aplicação final. Embora a LRF não use o termo “rastreabilidade” expressamente, o tema é abordado indiretamente em dois trechos da Lei: o parágrafo único do art. 8º e o inciso I do art. 50. O primeiro estabelece que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica deverão ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diferente daquele em que ocorrer o ingresso. Já o art. 50, inciso I, estabelece que, além de obedecer às demais normas de contabilidade, a escrituração das contas públicas observará a norma segundo a qual a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Não há possibilidade de se verificar o cumprimento de todos esses dispositivos legais sem abordar o tema rastreabilidade e a sua instrumentalização prática no conceito de Fonte/Destinação de Recursos (FR) advindo da Contabilidade Pública.

Nilton de Aquino Andrade, em artigo publicado na Revista Abracicon Saber da Academia Brasileira de Ciências Contábeis, define a codificação de fonte de recursos como “a ponte entre a origem receita com o gasto público, ou seja, a destinação” (2022, p. 68). Segundo o MCASP esse mecanismo integrador entre receita e despesa (o código FR) exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinada finalidade. Por outro lado, para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

Segundo Andrade, os principais resultados e vantagens dos controles de fontes serão a rastreabilidade e facilidade na evidenciação dos fatos contábeis de controles financeiros,

de forma a evidenciar de onde estão vindo e onde estão sendo aplicados (2022).

Embora se trate de uma classificação antiga, o tema é muito atual. Foi apenas durante a pandemia da COVID-19 que houve um esforço para padronização nacional que resultou na Portaria STN n. 394/2020, obrigando os entes a seguirem uma identificação dos recursos federais voltados à saúde. Em 2021, a STN publicou, em conjunto com Secretaria Especial de Fazenda e Subsecretaria de Contabilidade Pública, a Portaria Conjunta n. 20/2021, que aprovou a estrutura padronizada para a FR a ser observada pelos entes. Na sequência, a Portaria STN n. 710/2021 e suas atualizações operacionalizaram essa determinação. A atual discussão em torno das emendas parlamentares, no âmbito da ADPF 854 e das ADIs 7688, 7695 e 7697, também está diretamente ligada à rastreabilidade, sendo esta o cerne das mais recentes determinações do STF sobre a matéria.

Não é objetivo do presente trabalho avaliar o grau de efetiva aplicação desse mecanismo na atual gestão pública e no controle da CFEM, mas aqui vislumbra-se grande potencial na uniformização dos registros como facilitadora do controle sobre o gasto.

Embora de uso obrigatório por todos os entes nacionais e ainda vista como uma ferramenta complementar de gestão, a Fonte/Destinação de Recursos pode ser decisiva para a rastreabilidade de recursos vinculados, como deveria ser a CFEM, proporcionando a devida transparência de quais gastos públicos estão sendo financiados com tais recursos.

A União, em seu quadro de codificação da FR, especifica um código exclusivo para a CFEM. A título exemplificativo, para demonstrar a obrigatoriedade do seguimento dos estados a essa padronização, o Manual Técnico do Orçamento 2025 do Estado do Pará traz, em seu Anexo VIII, as FR usadas na elaboração da sua Lei Orçamentária Anual.

#### **Quadro 2 - Codificação da Fonte/Destinação de Recursos da CFEM na União e no Estado do Pará**

Ente: <b>UNIÃO</b>			
Título: Demais vinculações decorrentes de transferências			
<b>Código principal</b>	<b>Nomenclatura</b>	<b>Especificação</b>	
708	Transferência da União Referente à Compensação Financeira de Recursos Minerais	Controle dos recursos transferidos pela União, referentes à compensação financeira pela exploração de recursos minerais em atendimento às destinações e vedações previstas na legislação.	
Ente: <b>PARÁ</b>			
Título: Recurso do Tesouro Ordinários/Vinculados			
<b>Código Principal</b>	<b>Cod. Acompanhamento</b>	<b>ID Fonte</b>	<b>Nomenclatura</b>
708	0000	24	Royalties Mineral

Fonte: Portaria STN n. 710/2021 e MTO 2025 - Pará

Outro meio de fomentar a rastreabilidade seria o uso de contas específicas (ou até mesmo fundos específicos). Como visto em tópico anterior que tratou da vinculação das receitas, observa-se que os problemas relativos à “armadilha do caixa único” podem ser mitigados mediante instrumentos de “marcação” da receita até o seu “destino final”. E aqui não se está ainda a elencar as outras possibilidades de rastreamento das receitas e despesas públicas por meio de códigos de desdobramento<sup>25</sup>, já disponíveis nas codificações da contabilidade pública brasileira.

Ademais, a atual capacidade de processamento de grande quantidade de dados e o fato de o planejamento e a execução orçamentária serem viabilizadas por sistemas informatizados tornam plenamente possível um maior e mais correto uso dessas classificações para permitir a rastreabilidade dos gastos da CFEM.

Outrossim, a fim de que, na prática, a informação contábil sobre “o quê” as receitas da CFEM estão financiando, que venha a ser viabilizada por meio dos critérios de rastreabilidade acima, não permaneça inacessível ao cidadão comum, é necessário que os dados

---

<sup>25</sup> Conforme MCASP, a classificação por Natureza da Receita Orçamentária é composta por 8 dígitos numéricos, com a seguinte estrutura: a.b.c.d.ee.f.g, onde:

I. “a” corresponde à Categoria Econômica da receita;

II. “b” corresponde à Origem da receita;

III. “c” corresponde à Espécie da receita;

**IV. “d”, “ee” e “f” correspondem a desdobramentos que identificam peculiaridades ou necessidades gerenciais de cada natureza de receita**, sendo que os desdobramentos “ee”, correspondentes aos 5º e 6º dígitos da codificação, separam os códigos da União daqueles específicos dos demais entes federados, de acordo com a seguinte estrutura lógica: a. “00” até “49” identificam códigos reservados para a União, que poderão ser utilizados, no que couber, por Estados, Distrito Federal e Municípios; b. “50” até “98” identificam códigos reservados para uso específico de Estados, Distrito Federal e Municípios; e c. “99” será utilizado para registrar “outras receitas”, entendidas assim as receitas genéricas que não tenham código identificador específico, atendidas as normas contábeis aplicáveis; e

V. “g” identifica o Tipo de Receita.

Por parte da Natureza da Despesa Orçamentária, a codificação também é composta por 8 números, na estrutura: c.g.mm.ee.dd, onde:

a. “c” representa a categoria econômica;

b. “g” o grupo de natureza da despesa;

c. “mm” a modalidade de aplicação;

d. “ee” o elemento de despesa; e

e. “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

**Conforme as necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária fica facultado por parte de cada ente o desdobramento dos elementos de despesa.**

originalmente apresentados em linguagem técnica e hermética sejam tratados e disponibilizados em linguagem simples e acessível, em forma de resumos, tabelas e gráficos.

As informações simplificadas sobre o gasto da CFEM, que viabilizem o controle social, podem ser divulgadas não só pelos entes ordenadores da despesa, mas também pelo Sistema de Controle Externo, no exercício do seu mandato constitucional, nos termos da Nota Recomendatória n. 4/2023 da ATRICON<sup>26</sup>, que recomenda aos Tribunais de Contas brasileiros que utilizem linguagem simples e direito visual, a fim de facilitar a compreensão da informação nos relatórios de auditoria, pareceres, decisões e comunicações em geral. A referida Nota Recomendatória leva em consideração a necessidade de se disseminar a produção de comunicações claras, objetivas, que permitam que os cidadãos tenham acesso fácil, entendam e consigam utilizar as informações produzidas pelos Tribunais de Contas.

### **3. TRIBUNAIS DE CONTAS E O FORTALECIMENTO DA ACCOUNTABILITY, TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE DO SETOR PÚBLICO**

Esta seção tratará da atuação dos Tribunais de Contas e seu papel de fortalecimento da accountability, transparência e integridade das entidades governamentais e do setor público. Partirá de uma breve digressão sobre o mandato constitucional das cortes de contas e as especificidades do processo de controle, para, então, tratar das tendências do controle externo contemporâneo.

Cabe ao controle interno de cada Poder e ao Poder Legislativo, com auxílio do respectivo Tribunal de Contas, a fiscalização da gestão fiscal (art. 57 e art. 70, CF). Modernamente, diante da relevância que adquire o Tribunal de Contas como órgão essencial à República e à democracia, não é adequado afirmar que se trate de mero órgão auxiliar do Poder Legislativo. Tudo o que caracteriza um Poder está presente nessas Cortes (Justen Filho apud Oliveira, R., 2022, p. 890), que, não pertencendo a nenhum dos três Poderes, possuem competência política (Britto apud Oliveira, R., 2022, p. 890) e cuja dignidade político-administrativa própria é ínsita na estrutura republicana e democrática (Oliveira, R., 2022).

Trata-se, no contexto atual, de órgão autônomo com estatura constitucional (Oliveira, R, 2022, p. 890), cujas competências próprias atribuídas pela Constituição não podem ser usurpadas nem mesmo pelo Legislativo (Oliveira, R, 2022, p. 855). Em outras palavras, o

---

<sup>26</sup> Disponível em: [https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota-Recomendatoria-Atricon-n%C2%B0-04\\_2023.docx-1.pdf](https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota-Recomendatoria-Atricon-n%C2%B0-04_2023.docx-1.pdf). Acesso em: 22/11/2025.

que está estabelecido no art. 71 da CF é da exclusiva competência dos tribunais de contas, não podendo a Casa Legislativa exercê-lo de forma direta, passando por cima das cortes. Igual observação vale para as atribuições conferidas pelo art. 59 da LRF.

Nesse contexto, Luiz Henrique Lima define o controle externo como a atividade essencial ao regime democrático de fiscalização sobre a gestão dos recursos públicos, seja na execução das despesas, seja na arrecadação de receitas e na avaliação dos resultados alcançados na implementação das políticas públicas, realizada por um órgão autônomo e independente em relação aos fiscalizados (2025).

Indagando-se se os Tribunais de Contas teriam competência para o exame imediato de toda e qualquer despesa, por menor que seja, Regis Fernandes de Oliveira conclui que sim, a partir da interpretação dos incisos IV e VI do art. 71 da Constituição (Oliveira, R., 2022). Todavia, é importante observar, controlar bem não é controlar tudo, mas controlar o essencial (Lima, 2025).

Assim, Oliveira complementa que os mecanismos de controle devem incidir sobre as relações mais elementares da vida humana, citando como exemplo o atendimento hospitalar, as condições de educação encontradas e a iluminação pública, voltando-se não apenas para a discussão sobre equilíbrio orçamentário, mas para aquele a quem a norma é dirigida, ou seja, aquele que mais necessita da atuação do governo (Oliveira, R., 2022).

Nesse sentido, defende que o controlador deve se debruçar sobre o que chama de “gasto mínimo”, ou seja, aquilo que é destinado ao homem do povo. E explica que a influência dos Tribunais de Contas para orientar os gastos ou fiscalizá-los decorre do mandato constitucional para controle em relação à legitimidade e à economicidade (Oliveira, R., 2022). Oliveira relaciona a legitimidade à eficiência, de modo que não pode o administrador público, diante das opções que tem, escolher a pior (2022). E esclarece que isso não significa que os Tribunais de Contas tenham competência para ditar políticas públicas, mas suas decisões podem ser “poderoso instrumento para orientá-las” (Oliveira, R., 2022).

### **3.1. Processos de controle externo e suas especificidades**

Na Administração Pública, o controle é corolário do Estado Democrático de Direito, servindo para obstar o abuso de poder por parte da autoridade administrativa, de modo que esta paute a sua atuação em defesa do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e/ou punitiva (Mileski *apud* Lima, 2025). Nesse escopo, os tribunais de

contas realizam controle externo<sup>27</sup>, técnico<sup>28</sup>, de maneira prévia (*ex ante* ou prospectivo), concomitante (*pari-passu* ou prospectivo) e subsequente (*a posteriori* ou retrospectivo).

Os processos de controle externo que tramitam nos tribunais de contas não se confundem com os processos judiciais nem com os processos administrativos. O reconhecimento da existência de um regime processual autônomo foi explicitado nas alterações promovidas pela Lei n. 13.655/2018 na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB, que se referiu expressamente à “esfera controladora” (Lima, 2025).

Em comum com os processos judiciais e administrativos, o processo de controle externo tem o dever de obediência a direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, como o devido processo legal, contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV) direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada (art. 5º, XXXVI), intranscendência subjetiva das sanções (art. 5º, XLV), inadmissibilidade de provas obtidas por meios ilícitos (art. 5º, LVI) e garantia da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII).

Por outro lado, reforçando a distinção e, conseqüentemente, sua autonomia, no processo de controle externo não há lide, não há inércia de jurisdição, nem inversão do ônus da prova. Inexiste, ainda, duplo grau de jurisdição, prova testemunhal, efeitos da revelia e limites da coisa julgada (Lima, 2025).

Além disso, não existem regras processuais nacionais de controle externo. Apesar de tribunais buscarem inspiração na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – que é lei federal, não nacional –, são consideráveis as distinções existentes entre as regras processuais dos trinta e três tribunais de contas existentes no país.

O alicerce do controle externo se encontra nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal, sobre o qual foram estruturadas as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios, que, por sua vez, sustentam a as leis orgânicas dos tribunais de contas nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

As dimensões da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, segundo Lima, tratam, essencialmente, “de verificações de conformidade e legalidade com respeito aos lançamentos e escrituração contábil, execução orçamentária, gerência financeira e [...] arrecadação das receitas e execução das despesas entre outros” (Lima, 2025, p. 34). Já a

---

<sup>27</sup> Quanto ao posicionamento do órgão controlador em relação à administração objeto do controle (Lima, 2025).

<sup>28</sup> Exercido não pelos órgãos de controle externo, em auxílio ao Legislativo, mas também pelo sistema de controle interno (Lima, 2025).

fiscalização operacional – inovação da CF/88 – busca avaliar a efetividade da gestão pública, permitindo a avaliação sistemática de políticas públicas, projetos, atividades e sistemas de jurisdicionados (Lima, 2025).

A fiscalização recairá sobre legalidade, legitimidade e economicidade. Legalidade e refere ao controle da “obediência às normas legais pelo fiscalizado”, mediante verificação da obediência às formalidades e preceitos previstos no ordenamento (Lima, 2025, p. 35).

Já o exame de legitimidade ultrapassa as formalidades e requisitos materiais dos atos de gestão, para envolver “valores e crenças de uma determinada sociedade em determinado momento”, em atendimento à vontade popular, mediante formulação de um juízo de valor sobre as circunstâncias da prática do ato e uma ponderação entre a prioridade da despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade (Lima, 2025, p. 35). Para Jacoby Fernandes, o desvio de finalidade é uma expressão de ato ilegítimo (*apud* Lima, 2025). E esclarece Bandeira de Mello que a verificação de legitimidade deve resultar do confronto com o caso concreto, e não em abstrato (*apud* Lima, 2025).

É possível que um ato seja ilegítimo e ilegal simultaneamente, mas também pode acontecer de ser formalmente legal e, ao mesmo tempo, ilegítimo.

Assim, ainda que se considere que a receita da CFEM não possui afetação a uma finalidade específica, os Tribunais de Contas podem, a partir do exame da legitimidade, formular um juízo de valor sobre as despesas efetuadas, a fim de verificar se houve desvio de finalidade a partir da ponderação da prioridade em relação a outras necessidades da comunidade.

Nesse sentido, o Processo n. 05084/2022 do TCM/GO, em que a Representação julgada procedente quanto à ilegitimidade na aplicação de recursos da CFEM como fonte de custeio para shows artísticos, pois, os recursos recebidos não foram aplicados em projetos que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação, “contrariando as normas aplicáveis e o entendimento doutrinário”. O tribunal deixou de aplicar sanção, pois não houve enquadramento nas vedações da Lei n. 7.990/1989, dolo ou erro grosseiro. Desse modo, ao TCM/GO restou emitir alerta à gestão para que aplique os recursos da CFEM na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação.

Em regra, os Tribunais de Contas devem respeitar as decisões discricionárias do gestor sobre políticas públicas, aplicando o princípio de autocontenção. No entanto, eles podem

intervir com mais intensidade quando as escolhas administrativas carecem de legitimidade ou quando há uma desconexão entre o planejamento e a execução orçamentária (Willeman, 2020).

Os debates (necessários) sobre os limites do controle de legitimidade diante do juízo de discricionariedade do gestor fogem ao escopo desta pesquisa, mas merecem ser mencionados. Nesse sentido, a análise da legitimidade, que só deve ocorrer diante de um caso concreto, necessariamente levará em conta as circunstâncias em que se deu a decisão sobre o gasto.

O exame de **economicidade**, por outro lado, avalia qualitativamente os custos em relação aos resultados tendo em vista as alternativas disponíveis ao gestor no momento da tomada de decisão sobre a alocação dos recursos (Lima, 2025). Deve ser realizado concomitantemente à análise dos princípios da eficiência e da razoabilidade, na medida em que “cuida-se de gastar bem, atendendo às necessidades a um custo razoável” (Lima, 2025, p. 38). Segundo Lucas Rocha Furtado, “o princípio da economicidade impõe ao administrador público o dever constitucional de evitar soluções absurdamente ineficientes” (*apud* Lima, 2025, p. 38). Como exemplo de ato antieconômico, Lima cita a aquisição de vacinas com especificação inadequada para as necessidades da população-alvo (2025). É o exame típico das fiscalizações de natureza operacional (Lima, 2025).

O art. 71 da Constituição serve de modelo para os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, por força do disposto no art. 75. Resumidamente, compete aos Tribunais de Contas: apreciar as contas anuais do Chefe do Executivo; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Legislativo; prestar informações ao Legislativo sobre fiscalizações realizadas; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos ou, se não atendido, sustar a execução do ato impugnado; apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades.

Para os fins do presente estudo, as contas de governo são de grande relevância, pois “propiciam uma avaliação ‘macro’, de natureza política”, verificando a conduta do Chefe do Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas (Lima, 2025, p. 52). Aqui, mais importantes dos que formalidades legais é o exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais (Furtado *apud* Lima,

2025). É importante destacar que a verificação dos resultados alcançados tem como parâmetro os planos e metas estabelecidos pelo próprio governante. Assim, há espaço para que os Tribunais de Contas verifiquem se as medidas efetivamente adotadas, por exemplo, por meio do gasto da CFEM, são aptas ou conseguiram de fato a alcançar os resultados pretendidos pelo próprio gestor na fase de planejamento.

Igualmente importante são as inspeções e auditorias, que podem ocorrer por iniciativa própria ou por solicitação do Poder Legislativo. A possibilidade de atuação proativa diferencia o controle externo pela ausência de inércia de jurisdição. Essas atividades de fiscalização podem ter natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Atualmente, as equipes de fiscalização, em regra, utilizam as Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público (NBASP), editadas pelo Instituto Rui Barbosa, e adicionalmente as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público – NBC T e as normas ISSAI da INTOSAI.

Ana Carollina Winter (2022, p. 111) aponta que o controle exercido pelas ISC possui funções fiscalizadora, opinativa, consultiva, orientativa e corretiva. Para a primeira (fiscalizadora), a auditoria se revela como principal instrumento. A auditoria pode ser de natureza financeira, de conformidade e de desempenho (operacional, de gestão ou de resultado), sendo possível, inclusive, a combinação de aspectos dessas espécies de auditoria entre si para desenvolver a denominada auditoria integrada (ou combinada).

Para a autora, o caráter técnico, baseado em evidências científicas, típico da atuação dessas instituições, poderá também auxiliar os governos nas tomadas de decisões – denominado controle pedagógico. Os órgãos de controle também poderão recorrer à sua função sancionatória e corretiva caso os gestores reiteradamente descumpram recomendações e determinações de forma injustificada –, não se podendo olvidar que a mera possibilidade de sofrer uma punição, por si, já apresenta caráter pedagógico e é capaz de inibir condutas irregulares por parte dos jurisdicionados (Winter, 2022).

A auditoria financeira se concentra em “determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável”, ou seja, verifica-se se está livre de distorções relevantes devido a fraude ou erro (Lima, 2025, p. 319).

A auditoria operacional, por outro lado, “foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade,

eficiência e efetividade”, além de apontar se há oportunidade de melhoria (Lima, 2025, p. 319).

A auditoria de conformidade, realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem as normas que regem o auditado, foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios, sejam elas lei, regulamentos, resoluções etc., voltados à gestão financeira responsável.

No que interessa ao presente estudo, é importante notar que as três espécies de auditoria podem ser eleitas pelos Tribunais de Contas para o controle da CFEM. Assim, em tese, é possível uma auditoria de conformidade em que seja identificado o descumprimento das vedações do art. 8º, da Lei n. 7.990/1989. É igualmente possível que uma auditoria financeira que aponte, como achado, a ausência de documentação contábil-fiscal, situação que inviabiliza a análise da adequação da despesa à Lei n. 7.790/1989, comprometendo a demonstração do nexo entre os recursos transferidos pela União e as despesas realizadas. Por fim, não se descarta a possibilidade, em tese, de que uma auditoria operacional recomende o aperfeiçoamento de despesa realizada com recurso da CFEM.

Outrossim, tradicionalmente, atribuem-se até nove funções (atribuições) ao controle externo. Luiz Henrique Lima (2025) as elenca da seguinte forma: função fiscalizadora (art. 71, IV, V, VI e XI, CF); opinativa (art. 71, I, CF); judicante (art. 71, II, III, CF); sancionadora (art. 71, VIII, CF); corretiva (art. 71, IX e X, CF); consultiva (lei orgânica respectiva); informativa (art. 71, VII, CF); ouvidora (art. 74, § 2º); normativa (lei orgânica respectiva).

No âmbito dos processos de consulta (função consultiva), a deliberação do Tribunal de Contas assume caráter normativo para o universo de seus jurisdicionados. No exercício da função normativa, ao Tribunal de Contas é permitido expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições, bem como sobre a organização dos processos de sua competência, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Fora da atividade processual dos Tribunais de Contas, alguns teóricos passaram a enumerar outras funções que estariam presentes na produção e difusão de conhecimento pelos órgãos de controle, e na sua atuação interinstitucional. Assim, há quem distinga da função pedagógica – de índole processual – da função educadora (educacional ou formativa), hoje

expressamente prevista no art. 173 da Lei nº 14.133/2021<sup>29</sup>, que se materializa na atuação dos Tribunais por meio de suas escolas próprias, difundindo o conhecimento e profissionalizando a gestão pública, por meio da capacitação de gestores, servidores e cidadãos (Motta e Godinho, 2025). Essa função ajuda a reduzir a assimetria de informações e aprimora as capacidades do estado, especialmente na gestão dos municípios. Apesar de não ser objeto da pesquisa de jurisprudência desenvolvida neste trabalho – exatamente por sua natureza extraprocessual – a função educativa tem enorme potencial de permitir ao Tribunal de Contas atuar em prol da governança do gasto da CFEM.

Nessa esteira, identifica-se também a função indutora (ou indutiva) quando o Tribunal de Contas fornece evidências ou incentivos à criação de evidências para a melhoria do processo de escolhas públicas. Tal se dá através da produção de elementos para subsidiar a tomada de decisão, voltados à eficiência nas políticas públicas, ao aprimoramento e à difusão de boas práticas, como o incremento da transparência, da governança e do planejamento (Motta e Godinho, 2025). Envolve iniciativas que normalmente não têm poder coercitivo nem levam a penalidades.

Desse modo, para além da atuação puramente processual e punitiva, a produção e difusão de conhecimento pelos órgãos de controle sobre a governança do gasto da CFEM tem enorme potencial de induzir o gestor a aprimorar a gestão fiscal dessa receita.

### **3.2. Controle externo contemporâneo**

Com a globalização, além das normas internas, cabe observar também as diretrizes da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai, em inglês), fundada em 1954, da qual o Brasil é membro fundador, e que, hoje, conta com mais de 170 membros (Lima, 2025). As atividades da organização envolvem intercâmbio, disseminação e aprimoramento de técnicas de fiscalização, inclusive por meio da edição de Normas Internacionais de Auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAI) (Lima, 2025).

Nesse contexto, além do incremento na accountability e na realização de auditorias

---

<sup>29</sup> Art. 173. Os tribunais de contas deverão, por meio de suas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluídos cursos presenciais e a distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas.

financeiras, operacionais e de conformidade, cabe ao controle externo reforçar a capacidade de inovação, de compartilhar conhecimento e gerar previsões (Lima, 2025). Para tanto, a cooperação e comunicação com a comunidade acadêmica e com a sociedade em geral são poderosas ferramentas (Lima, 2025).

Accountability, segundo a ISSAI 20, que tem o propósito de promover a transparência e responsabilização das próprias ISC (Instituições Superiores de Controle), refere-se à estrutura jurídica de comunicação, à estrutura organizacional e estratégica e aos procedimentos e ações que garantam que essas instituições cumpram as obrigações de seus mandatos, avaliando e monitorando seu desempenho e o impacto de sua atuação, produzindo relatórios sobre a regularidade e eficiência do uso de recursos públicos, e que seus dirigentes possam ser responsabilizados por seus atos (Lima, 2025).

A transparência, por outro lado, refere-se à informação pública, tempestiva, confiável, clara e relevante da ISC sobre sua situação, seu mandato, sua estratégia, suas atividades, sua gestão financeira, suas operações e seus resultados (Lima, 2025). Inclui-se, também, a obrigação de tornar pública as constatações e conclusões das auditorias e dar acesso público a informações sobre a ISC.

É com fundamento nesse dever de publicidade que o presente trabalho buscou verificar, com base exclusivamente nas ferramentas de consulta pública de jurisprudência disponíveis nos sítios eletrônicos dos tribunais de contas, como atuam as cortes dos dez maiores estados mineradores.

Outrossim, também com o escopo de promover a cooperação e o intercâmbio de informações e experiências, Ministros, Ministros Substitutos do TCU, bem como Conselheiros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios se congregam na Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon<sup>30</sup>.

Entre os objetivos da entidade, definidos no artigo 2º de seu Estatuto, está o de estudar e sugerir a órgãos e autoridades públicos, diretrizes para o aperfeiçoamento das normas de controle da Administração Pública (inciso X). Outro objetivo que se destaca refere-se ao desenvolvimento de atividades de caráter técnico, pedagógico e científico, voltados ao

---

<sup>30</sup> Diferentemente do Poder Judiciário e do Ministério Público, o sistema de contas não possui um Conselho com assento constitucional, dotado de atribuições de controle da atuação administrativa, com poder para expedir atos regulamentares.

aprimoramento do Sistema Tribunais de Contas e da atuação dos seus Membros (art. 2º, inciso III, do Estatuto).

Nesse contexto, foi expedida a Nota Recomendatória - Atricon nº 05/2023, recomendando aos Tribunais de Contas brasileiros que adotem mecanismos de participação da sociedade no âmbito da sua atuação<sup>31</sup>. A Nota levou em consideração também o entendimento consignado no Acórdão nº 2.050/2022 - TCU - Plenário, no sentido de que “a aproximação entre a sociedade e os organismos do Estado não somente é possível, como absolutamente desejável, permitindo que o controle sobre os escassos recursos públicos seja feito de forma mais ampla e sob o escrutínio ativo de representantes da sociedade”.

Na mesma linha, a Nota Recomendatória Atricon nº 04/2023 recomendou aos Tribunais de Contas brasileiros que adotem a linguagem simples e o direito visual, com o uso de elementos que facilitem a compreensão da informação, a fim de ampliar o acesso da sociedade a serviços públicos e a informações capazes de estimular o exercício da cidadania e o controle social.

O almejado controle social também merece destaque. Trata-se de modalidade de modalidade de controle externo em que o agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, individualmente. Sua manifestação pode ocorrer em audiências públicas e em órgãos colegiados, a exemplo de conselhos gestores de políticas públicas, além da utilização de instrumentos legais como as denúncias e representações dirigidas aos Tribunais de Contas, além de ações populares (Santos *apud* Lima, 2025). Cabe ressaltar, todavia, que, sem acesso a informações compreensíveis, o controle social é esvaziado, como já foi exposto acima.

Conforme a Constituição Federal, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é legitimado para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º, CF). Assim, irregularidades ou ilegalidades na aplicação da receita da CFEM podem ser objeto de denúncia (função ouvidora). Outrossim, podem ser objeto de representação de origem interna ou externa.

Outra novidade de grande impacto na atuação das cortes de contas é o advento da Lei n. 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB),

---

<sup>31</sup> Recomendou-se, ainda, que promovam ações de educação e de sensibilização e treinamentos aos seus Membros, dirigentes e servidores, com o objetivo de se demonstrar a relevância, as vantagens e a abrangência do envolvimento da participação cidadã nas atividades dos respectivos órgãos. Também foi recomendado que avaliem a pertinência de desenvolver mecanismos e ferramentas aptos a incrementar a participação da sociedade nas ações de controle externo, por meio de comitês, audiências públicas, fóruns de debates, *apps*, dentre outros.

e promoveu substancial alteração nos critérios de interpretação a serem aplicados na prolação de decisões administrativas e judiciais que digam respeito à Administração Pública (Oliveira, R., 2022, p. 1079). Com a alteração, toda as decisões deverão levar em conta as consequências práticas que a adoção de valores jurídicos abstratos acarretará. Além disso, a fundamentação deverá demonstrar a necessidade e a adequação da medida, e indicar de modo expresso as consequências jurídicas e administrativas da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa (Oliveira, R., 2022, p. 1080).

Ademais, na interpretação de normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (art. 22, LINDB). Oliveira exemplifica as dificuldades reais do gestor, citando o caso de pequenos municípios em que o prefeito tem dificuldades para contratar boa assessoria para o desempenho de políticas ou boa assessoria jurídica (2022). Não se quer afirmar que o Direito deva simplesmente ceder à realidade, mas adaptar-se a ela, encarando o problema e buscando mecanismos de solução (Oliveira, R., 2022, p. 1082).

As normas da LINDB são dirigidas a todos os agentes públicos, inclusive àqueles que atuam com o direito financeiro, especialmente os Tribunais de Contas (Oliveira, R., 2022). Oliveira aponta que ao gestor caberá ter cautela na dispensa de ingressos, que deverá ser precedida de estudos sobre as consequências no âmbito do atendimento das finalidades públicas. Também em relação ao gasto que seja obrigatório diante de previsões normativas, entende que haverá consequências, já que a não realização só será justificável diante da frustração de receitas. E afirma que os tribunais de contas terão suas competências aprimoradas em seus julgamentos, já que todas as decisões deverão esclarecer suas consequências e levar em consideração as dificuldades do gestor, diante das circunstâncias práticas (Oliveira, R., 2022).

Segundo a Constituição, compete aos Tribunais de Contas “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (art. 71, VIII, CF). Desse modo, a aplicação de sanções dependerá da verificação de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, da previsão em lei de uma sanção correspondente, além da ponderação com as dificuldades reais do gestor, diante das circunstâncias práticas.

São sanções aplicáveis pelos Tribunais de Contas (função sancionadora): imputação

de débito/determinação de ressarcimento; multa proporcional ao débito imputado; multa por irregularidade; multa por infração administrativa às leis de finanças públicas; declaração de inidoneidade para licitar; declaração de inabilitação para exercício de função comissionada; afastamento provisório do cargo por obstrução a auditoria ou inspeção; e decretação da indisponibilidade de bens.

Além das sanções, podem ser aplicadas determinações e recomendações (função corretiva). Estas devem tratar de matéria de competência do Tribunal, “refletir os fatos examinados no processo e identificar com precisão a unidade jurisdicionada destinatária das medidas”, bem como descrever o prazo e ação ou abstenção necessárias e suficientes para a finalidade, respeitando, todavia, a discricionariedade do gestor quanto à escolha dos meios (Lima, 2025, p. 464). O objetivo das determinações deve ser interromper uma irregularidade em curso, remover seus efeitos ou inibir a ocorrência de uma irregularidade iminente (Lima, 2025).

As recomendações, por outro lado, visam reorientar a atuação administrativa para evitar a repetição de irregularidade consumada ou a materialização de irregularidade cujo estágio inicial dos atos que a antecedem tornam sua consumação menos provável (Lima, 2025). São voltadas a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão em termos de economicidade, eficiência e efetividade, de modo que cabe ao jurisdicionado avaliar a conveniência e oportunidade da implementação (Lima, 2025). Além de em leis e regulamentos, podem se basear em boas práticas e técnicas de comparação, mas não em critérios com elevada carga de abstração teórica ou conceitos jurídicos indeterminados (Lima, 2025). Também elas devem levar em consideração as consequências práticas de sua implementação e a realidade do gestor, na forma prescrita pela LINDB. Assim, pode o gestor deixar de atender a recomendação, desde que demonstre que atingiu seu objetivo por outros meios ou que o fez em razão de circunstâncias devidamente motivadas.

Por fim, embora as determinações tecnicamente não constituam sanções, mas, dado seu caráter coativo, que não se submete a juízo de conveniência do gestor, a reincidência no seu descumprimento pode resultar na aplicação de multa (Lima, 2025).

Outrossim, cabe ressaltar que o controle externo contemporâneo se situa num contexto maior de uma administração pública que, gradualmente, afasta-se do modelo baseado na imperatividade e no unilateralismo para um modelo guiado pela consensualidade (Maieto, 2022). Assim, promove-se a participação direta dos cidadãos na formação das decisões administrativas, com o fim de aumentar a eficiência e a legitimidade por meio de soluções

negociadas (Maieto, 2022).

O controle excessivo, ademais, pode impedir a eficiência administrativa e a inovação (Willeman, 2020). Nesse sentido, abordagens colaborativas e dialógicas entre os órgãos de controle podem minimizar as contradições e promover o aprendizado interinstitucional.

Nessa esteira, os tribunais de contas estão fazendo a transição da tradicional função punitiva para uma função prospectiva, pedagógica e conciliadora, que envolve identificar as impropriedades e inconsistências e sugerir ações corretivas, em vez de apenas declarar a irregularidade e aplicar sanções (Maieto, 2022).

Na seção seguinte, os resultados da pesquisa de jurisprudência serão analisados com base nas classificações e institutos até aqui estudados.

#### **4. RESULTADOS DA PESQUISA DE JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE O GASTO DA CFEM**

Na presente seção são apresentados os resultados da análise detalhada da jurisprudência, sobre o gasto da CFEM, dos tribunais de contas dos dez principais estados recebedores, segundo o ranking de 2021. A atuação das cortes será comparada, a partir de um levantamento das práticas e instrumentos adotados no controle do uso dos *royalties* da mineração. O objetivo será sintetizar como esses tribunais têm fiscalizado a utilização da CFEM, quais instrumentos utilizam, indicando as classificações da receita adotadas em suas decisões.

A ausência de unidade de regras processuais representou um grande desafio ao desenvolvimento do presente estudo. Considerando, todavia, que, sobre o tema, algumas leis estaduais guardam semelhança com a legislação federal, foi adotado como ponto de partida, neste estudo, a classificação do TCU.

O Tribunal de Contas da União possui os seguintes tipos processuais: processos de contas; processos de fiscalização; processos de admissão e concessão de aposentadorias, reformas e pensões; processos de denúncia e representação; processos de consulta; processos relativos a solicitações do Congresso Nacional; processos de desestatização; processos de acordos de leniência; solicitações de solução consensual; processos administrativos e projetos de atos normativos.

Além disso, os desdobramentos posteriores à deliberação de mérito proferida por cada tribunal, por serem tratados mediante autuação de processos vinculados, mas gerando numeração distinta ou acréscimo de sufixo ao número identificador, foram tratados como processos novos. São desdobramentos: recurso, monitoramento<sup>32</sup>, parcelamento de dívida, cobrança executiva (art. 14, Resolução TCU n. 259/2014).

Foram, então, promovidas as adaptações e equiparações necessárias com os tipos processuais encontrados nos tribunais estudados. Chegou-se, assim, às seguintes espécies processuais para a contabilização final dos julgados dos diversos tribunais segundo a natureza processual: contas de governo; prestação de contas de convênio; tomada de contas especial; consulta; auditoria/monitoramento/inspeção; recurso; denúncia/representação/termo de ocorrência; cumprimento/execução das decisões.

Foram tratadas indistintamente como “acórdão” as decisões colegiadas revestidas da forma de resolução, parecer ou que deram origem a súmula de jurisprudência. Isso porque, mais uma vez, o tratamento conferido pelas cortes de contas não é unívoco.

Para a apresentação dos resultados, foi adotado o modelo de aglutinação de julgados, apresentando as correntes de entendimento sobre o tema e as tendências processuais (Queiroz e Fefferbaum, 2019).

Os resultados da pesquisa serão apresentados ainda em dois grupos: 1) análise temática da jurisprudência, que consiste no exame de conjunto de julgados sobre a CFEM (tabelas 2, 3 e 4); 2) análise da oportunidade de intensificação das atividades de controle sobre a CFEM (tabela 5).

O primeiro grupo busca sistematizar o entendimento dos tribunais de contas estudados sobre a classificação da CFEM. O segundo, por sua vez, visa depreender aspectos concretos da atuação institucional: quantidade de julgados sobre o tema disponibilizados ao público nas páginas das cortes de contas na internet sopesado com os indicadores socioeconômicos do Estado, como indicador de oportunidade de incrementar a atuação pelo tribunal quanto ao controle do gasto da CFEM.

A tabela a seguir apresenta o quantitativo de julgados localizados segundo

---

<sup>32</sup> Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado por Tribunal de Contas “para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos” Lima, 2025).

**Tabela 1** - Quantidade de julgados localizados, desprezados e analisados

TC	Localizados na base de dados	Desprezados	Analisados
TCE/MG	32	6	26
TCE/PA	6	3	3
TCM/PA	8	4	4
TCE/BA	3	2	1
TCM/BA	436	432	4
TCE/GO	10	10	0
TCM/GO	20	13	7
TCE/MT	1	1	0
TCE/SP	196	164	32
TCM/SP	0	0	0
TCE/MS	3	2	1
TCE/SC	2	0	2
TCE/RO	0	0	0
TCE/RS	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>717</b>	<b>637</b>	<b>80</b>

Fonte: Elaboração própria

Quanto às classificações adotadas e quanto aos principais aspectos que constituem achados relativos ao gasto da CFEM, os julgados foram contabilizados na forma a seguir apresentada (tabela 2).

A análise quanto à afetação computou como julgados que consideraram a receita da CFEM como vinculada aqueles que, apesar de não mencionarem expressamente termos como “vinculado”, “vinculação” ou outras palavras de mesmo radical, puniram ou repreenderam de algum modo (e.g. determinação ou recomendação) o gasto em área diversa daquelas prescritas pela lei (art. 2º, § 6º. da Lei 8.001/1990 ou dispositivo equivalente contido em lei local).

**Tabela 2** – Quantidade de julgados conforme os aspectos mencionados em relatório e voto

TC	Receita Corrente	Receita de Capital	Receita Vinculada	Receita não vinculada	Transparência	Rastreabilidade	Pagamento de dívida e quadro permanente de pessoal
TCE/MG	22	0	19	2	3	4	4
TCE/PA	0	0	1	0	0	2	1
TCM/PA	2	0	0	2	1	2	2
TCE/BA	0	0	0	0	0	0	1
TCM/BA	0	0	0	0	0	1	2
TCE/GO	0	0	0	0	0	0	0
TCM/GO	0	0	0	0	2	2	1
TCE/MT	0	0	0	0	0	0	0
TCE/SP	0	0	11	0	0	11	5
TCM/SP	0	0	0	0	0	0	0
TCE/MS	0	0	1	0	1	1	1
TCE/SC	0	0	0	2	0	0	0

TCE/RO	0	0	0	0	0	0	0
TCE/RS	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>32</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>23</b>	<b>17</b>

Fonte: elaboração própria

Os resultados demonstram que a atividade das cortes reflete as leituras distintas da legislação observadas também na investigação teórica. Além disso, que a ausência de critérios uniformes abre espaço para decisões dispersas, sem clareza sobre o papel estratégico da CFEM para o desenvolvimento nacional, regional e local.

Verifica-se que, quanto à classificação econômica da receita, há um padrão decisório no sentido de tratar a CFEM como receita corrente. Por outro lado, quanto à vinculação ou não vinculação da CFEM a políticas de caráter estruturante, não existe um padrão decisório consolidado

Apesar de o número de julgados que consideraram a receita como vinculada ser superior ao daqueles em que se reconheceu não haver vinculação, não se pode afirmar que o entendimento prevalente seja no sentido da vinculação. A uma, porque mais da metade dos julgados (42) foi silente sobre essa classificação. Além disso, a metade (16) dos que a classificaram como vinculada foi expedida pelo TCE/MG antes do julgamento da Consulta n. 1114348, que deu origem à Súmula n. 125, uniformizando a jurisprudência do Tribunal de Contas de Minas Gerais no sentido de a receita da CFEM não ser objeto de afetação.

Outrossim, 8 desses julgados que consideraram a receita da CFEM como vinculada, o fizeram por aplicar o art. 24 do Decreto Federal n. 1/1991, apesar de este dispositivo estar inserido em capítulo que trata exclusivamente dos *royalties* do petróleo e, de forma expressa, referir-se somente a estes.

Outro aspecto que merece destaque pelo elevado número de achados correspondentes é o da rastreabilidade. É alarmante que 23 dos 80 processos analisados tenham esbarrado na ausência de implementação do mecanismo integrador entre receita e despesa, que permitiria a verificação do respeito às vedações ao gasto no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal (art. 8º da Lei 7.990/1989), da finalidade em que aplicada a receita (art. 2º, § 6º, Lei 8.001/1990), da legitimidade do gasto e do dever de dar absoluta transparência à gestão dos recursos da CFEM (art. 2º, § 13, Lei 8.001/1990).



TCE/GO	0	0	0	0	0	0	0	0
TCM/GO	1	0	2	0	1	1	2	2
TCE/MT	0	0	0	0	0	0	0	0
TCE/SP	11	2	1	0	18	2	1	0
TCM/SP	0	0	0	0	0	0	0	0
TCE/MS	0	0	0	0	0	0	0	0
TCE/SC	0	0	0	1	0	1	1	0
TCE/RO	0	0	0	0	0	0	0	0
TCE/RS	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>31</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>2</b>

Fonte: elaboração própria

Sobre o número de contas julgadas irregulares é importante pontuar que não se deveu apenas ao gasto da CFEM, mas à análise conjunta de todas as falhas e irregularidades, inclusive da repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores.

O número expressivo de recomendações (31) expedidas sobre a matéria em estudo revela a relevância da missão do controle externo de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública. Somado o número de determinações com o de recomendações, vê-se que 42 dos 80 processos revelam o exercício da função corretiva pelos Tribunais de Contas estudados.

O montante é compatível com a anteriormente afirmada transição do modelo punitivo para a abordagem colaborativa e dialógica pela qual o controle externo vem passando, voltando-se para exercício das funções prospectiva, pedagógica e orientadora.

**Tabela 5 - Medidas aplicadas por matéria**

MEDIDAS APLICADAS POR MATÉRIA						
TC	Descumprimento das vedações de gasto no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal (art. 8º da Lei n. 7.990/1989)	Não aplicação em diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico (art. 2º, § 6º, Lei 8.001/1990)	Descumprimento do dever de dar absoluta transparência à gestão dos recursos da CFEM (art. 2º, § 13, Lei n. 8.001/1990)	Descumprimento art. 24 do Decreto Federal n. 1/1991	Descumprimento de normas sobre a rastreabilidade (ausência de indicação da fonte de despesa ou de conta específica)	Mérito do gasto
TCE/MG	Determinação: 1	Recomendação: 6	Recomendação: 2	-	Determinação: 3	-
	Irregularidade: 1				Recomendação 2	
	Recomendação: 1					
	Ressarcimento: 1					
	Recomposição: 1					
Aprovação com ressalva: 1						
TCE/PA	Recomendação: 1	-	-	Recomendação: 1	Recomendação: 1	
TCM/PA	Multa: 1	-	-	-	Multa: 1	
TCE/BA	Determinação: 1	-	-	-	-	
TCM/BA	-	-	-	-	-	
TCE/GO	-	-	-	-	-	
TCM/GO	-	Determinação: 1	-	-	Multa: 1	Cautelar: 1
		Multa: 1			Ressarcimento: 2	Recomendação: 1
TCE/MT	-	-	-	-	-	-

MEDIDAS APLICADAS POR MATÉRIA						
TC	Descumprimento das vedações de gasto no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal (art. 8º da Lei n. 7.990/1989)	Não aplicação em diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico (art. 2º, § 6º, Lei 8.001/1990)	Descumprimento do dever de dar absoluta transparência à gestão dos recursos da CFEM (art. 2º, § 13, Lei n. 8.001/1990)	Descumprimento art. 24 do Decreto Federal n. 1/1991	Descumprimento de normas sobre a rastreabilidade (ausência de indicação da fonte de despesa ou de conta específica)	Mérito do gasto
TCE/SP	Irregularidade:2 Recomendação: 2	-	Irregularidade:1	Recomendação: 4 Aprovação com ressalva: 2	Recomendação: 7 Determinação: 1 Aprovação com ressalva: 2 Irregularidade:2 Ressarcimento: 1 Multa: 1	-
TCM/SP	-	-	-	-	-	-
TCE/MS	-	-	-	-	-	-
TCE/SC	Multa: 1 Recomposição: 1	-	-	-	-	-
TCE/RO	-	-	-	-	-	-
TCE/RS	-	-	-	-	-	-
	Cautelar: 0	Cautelar: 0	Cautelar: 0	Cautelar: 0	Cautelar: 0	Cautelar: 1
	Aprovação com ressalva: 1	Aprovação com ressalva: 0	Aprovação com ressalva: 0	Aprovação com ressalva: 2	Aprovação com ressalva: 2	Aprovação com ressalva: 0
	Irregularidade: 3	Irregularidade: 0	Irregularidade: 1	Irregularidade: 0	Irregularidade: 2	Irregularidade: 0
	Multa: 2	Multa: 1	Multa: 0	Multa: 0	Multa: 3	Multa: 0
	Determinação: 2	Determinação: 1	Determinação: 0	Determinação: 0	Determinação: 4	Determinação: 0
	Recomendação: 4	Recomendação: 6	Recomendação: 2	Recomendação: 5	Recomendação: 10	Recomendação: 1
	Recomposição: 2	Recomposição: 0	Recomposição: 0	Recomposição: 0	Recomposição: 0	Recomposição: 0
	Ressarcimento: 1	Ressarcimento: 0	Ressarcimento: 0	Ressarcimento: 0	Ressarcimento: 1	Ressarcimento: 1
<b>TOTAL</b>						

Fonte: Elaboração própria

O mérito do gasto e a não aplicação em diversificação econômica, desenvolvimento mineral sustentável e desenvolvimento científico e tecnológico (art. 2º, § 6º, Lei 8.001/1990) não resultaram em nenhuma declaração de irregularidade.

Somente o descumprimento das vedações e dos deveres de conferir transparência e rastreabilidade resultaram em declarações de irregularidade (6).

Na elaboração da tabela 5, não foram considerados os processos de consulta porque deles não resultam sanções, recomendações, determinações ou suspensões de atos.

Nenhum dos processos que resultaram em irregularidade se referiam à não aplicação da receita da CFEM em diversificação econômica, ao desenvolvimento mineral sustentável e ao desenvolvimento científico e tecnológico (art. 2º, § 6º, Lei 8.001/1990), descumprimento do art. 24 do Decreto Federal n. 1/1991 ou a outra questão relacionada ao

mérito do gasto (como aplicação em shows artísticos, igrejas ou times de futebol). Tais achados resultaram principalmente na expedição de recomendações.

Por fim, sem intencionar estabelecer qualquer relação de causalidade, a quantidade de julgados será comparada com indicadores socioeconômicos dos estados correspondentes e com valor recebido a título de CFEM. Não se desconsidera também que a rigidez locacional faz o minério brotar independentemente das divisas entre Estados, dos limites entre Municípios, do PIB ou do IDH de cada um (Scaff, 2021). Nessa linha, constatar-se-á que “sob esse critério, o Estado de Minas Gerais lidera a produção minerária nacional, seguido de São Paulo, Bahia, Goiás e Pará”, não havendo entre eles qualquer linha de identificação quanto à região geográfica, PIB ou IDH (Scaff, 2021, p. 55)

O objetivo da comparação estabelecida é apontar que, nos estados em que houver maior descompasso entre alto valor recebido, atuação ainda incipiente do controle externo sobre o tema e insatisfatórios indicadores socioeconômicos, há um potencial campo de atuação para o qual podem ser direcionados esforços das respectivas cortes em razão do caráter estratégico das receitas da CFEM para a promoção do desenvolvimento.

Para a análise foram considerados os seguintes indicadores socioeconômicos relativos ao exercício de 2021: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Produto Interno Bruto per capita (PIB per capita) e Índice de Gini

PIB é IB é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, num dado período. Não se ignora que o PIB, como indicador utilizado pela economia clássica e sua visão mais restrita, negligencia alguns aspectos do desenvolvimento, como a qualidade de vida, acesso a serviços básicos, distribuição de renda. Apesar das críticas, não se pode desconsiderar que se trata de um dos indicadores mais populares do mundo e ajuda a estabelecer comparações, inclusive internacionais, sobre o tamanho das economias. O PIB per capita, por sua vez, consiste na divisão do PIB pelo número de habitantes e mede quanto do dele caberia a cada indivíduo se todos recebessem partes iguais.

Buscando uma visão mais ampla do que a produção, a presente análise comparativa levou em consideração também o índice criado pelo matemático italiano Conrado Gini – Índice de Gini. Trata-se de instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. A escala varia de zero a um: o valor zero representa a situação de igualdade, em que todos têm a mesma

renda; o valor um representa a situação em que uma única pessoa detém toda a riqueza. Quanto mais próximo de um, maior a desigualdade.

Entendendo, porém, na esteira do que ensina Amartya Sen, que o desenvolvimento tem que estar relacionado com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos (2010), a análise comparativa incluiu, ainda, o Índice de Desenvolvimento Humano. O IDH, lançado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, abandonou a ótica que media o desenvolvimento com ênfase puramente econômica - como no Produto Interno Bruto – e passou a refletir indicadores relacionados a um ambiente favorável para que as pessoas, individual ou coletivamente, possam desenvolver suas capacidades, como expectativa de vida e educação (Marco e Mezzaroba, 2017, p. 328-329). Em outras palavras, são indicadores relacionados às dimensões do capital humano e social, associados ao crescimento das liberdades substantivas (Enríquez, 2010, p. 159).

O resultado da comparação é apresentado a seguir.

**Tabela 6** - Volume de recursos da CFEM e indicadores socioeconômicos dos estados pesquisados

Estado	Recebimento CFEM Estado 2021 (R\$)	Recebimento CFEM Municípios respectivos 2021 (R\$)	Julgados localizados nas bases de dados	Julgados analisados (TCE+TCM)	IDH 2021	PIB <i>per capita</i> 2021 (R\$)	Índice de Gini 2021
MG	676.721.080,96	2.706.884.323,85	32	26	0,774	40.052,13	0,487
PA	722.806.930,66	2.891.227.722,65	14	7	0,690	29.953,43	0,529
BA	23.657.054,11	94.628.216,43	439	5	0,691	23.530,94	0,546
GO	24.501.445,29	98.005.781,18	30	7	0,737	37.414,08	0,467
MT	15.176.501,81	60.706.007,22	1	0	0,736	65.426,10	0,461
SP	10.601.220,18	42.404.880,72	196	32	0,806	58.302,29	0,533
MS	11.105.909,43	44.423.637,72	3	1	0,742	50.086,07	0,496
SC	4.758.827,36	19.035.309,46	2	2	0,792	58.400,55	0,424
RO	5.053.656,02	20.214.624,07	0	0	0,700	32.044,73	0,459
RS	3.747.951,80	14.991.807,21	0	0	0,771	50.693,51	0,468
<b>TOTAL</b>	<b>1.498.130.577,62</b>	<b>5.992.522.310,51</b>	<b>717</b>	<b>80</b>			
BRASIL	1.525.534.634,74	6.102.138.538,96			0,768	42.893,72	0,544

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela FAPESPA, ANM e IPEA.

Em relação ao estado da Bahia é necessário fazer uma observação. O Tribunal de Contas dos Municípios daquele estado, por força da Resolução TCM/BA n. 931/04, no parecer prévio sobre as contas anuais do Executivo dos municípios baianos, analisa o recebimento e o gasto conforme **critérios** legais dos “*Royalties/FEP/CFRM/CFRH*”, referindo-se, na maioria

das vezes, indistintamente ao fundo especial do petróleo, à compensação financeira de recursos minerais e à compensação financeira de recursos hídricos. Assim, apesar de que em poucas decisões foi possível identificar inequivocamente referência ao *royalty* da mineração, é necessário se reconhecer que o tribunal fiscaliza as receitas dos *royalties*, inclusive os da mineração.

Quanto ao Estado do Pará, nota-se que há oportunidade para atuação das Cortes de Contas respectivas. O elevado valor percebido a título de transferência de *royalties* minerais, associado ao IDH e ao PIB *per capita* inferiores à média nacional, revelam que tais receitas podem ser estratégicas na superação do subdesenvolvimento.

Além disso, as decisões revelam níveis distintos de amadurecimento institucional no trato da matéria. Há tribunais que apresentam compreensão técnica consistente, com análises aprofundadas e alinhadas a critérios objetivos, como é o caso da posição mais recente do TCE/MG, notadamente após a uniformização da jurisprudência em torno da Súmula n. 125.

O Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, por seu turno, possui atuação sistemática sobre o tema, regulamentada em norma interna. A edição da Resolução TCM/BA n. 931/04, que dispõe sobre as prestações de contas dos recursos dos *royalties*, resultou na análise do recebimento e do gasto dos *royalties*, conforme critérios legais, inclusive nas prestações de contas anuais do Executivo dos diversos municípios baianos. Sobre a rastreabilidade, a referida resolução determina, ainda, que os recursos provenientes de *royalties* deverão, obrigatoriamente, ser movimentados em conta bancária específica (art. 1º, parágrafo único).

## CONCLUSÃO

Como produto de intervenção, o presente estudo subsidiou a Palestra ministrada no “VI Seminário de Tributação e Direitos Humanos da Universidade Federal do Pará”, realizado no evento “Justiça Climática e Desenvolvimento: Diálogos em Trono da COP30”, ocorrido paralelamente à Conferência das Partes (COP) da ONU em Belém, no dia 12/11/2025. Na ocasião, foram apresentados os resultados da pesquisa teórica, bem como da pesquisa qualitativa de jurisprudência, além de oportunizado o debate com a comunidade acadêmica e demais presentes no evento.

Como resultado da investigação, conclui-se que a tarefa do Tribunal de Contas em

relação à gestão dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) é complexificada na medida em que a legislação brasileira, embora estabeleça diretrizes para a aplicação de tais recursos, concede aos gestores públicos elevado grau de autonomia.

Os recursos da CFEM estão sujeitos a proibições específicas de seu uso e de direcionamento legal bastante flexível dos gastos para a diversificação econômica, o desenvolvimento mineral sustentável e o desenvolvimento científico e tecnológico. No entanto, a eficácia das diretrizes e das proibições é questionada. Estabelecer vínculos claros seria uma maneira mais eficaz de gerenciar os royalties e evitar a “armadilha do caixa único” do que simplesmente criar proibições.

A gestão dos royalties deve ser transparente. De forma específica, a Lei Federal n. 13.540/2017 exigiu 'transparência absoluta' na gestão dos recursos da CFEM, de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011). A rastreabilidade, por seu turno, consagrada na Emenda Constitucional n. 108/2020 (art. 163-A, CF), garante que a regra da transparência seja incrementada, além de permitir a verificação do (des)respeito às proibições legais.

Além disso, para viabilizar o controle social, dados contábeis técnicos e complexos relativos aos gastos da CFEM devem ser processados e disponibilizados em linguagem simples e compreensível, por meio de resumos, tabelas e gráficos. O dever de divulgar as informações de modo acessível ao cidadão comum recais sobre o gestor, mas também sobre os Tribunais de Contas. Nesse sentido, a ATRICON (Associação dos Tribunais de Contas do Brasil) recomenda que os Tribunais de Contas usem uma linguagem clara e visual em seus relatórios para facilitar a compreensão do público.

Os Tribunais de Contas desempenham um papel multifacetado e em evolução na administração pública do Brasil, estando cada vez mais focados na legitimidade e economicidade por meio, além de auditorias, de iniciativas educacionais e mecanismos de controle mais colaborativos e dialógicos. Não basta punir, é necessário apontar o caminho para soluções.

A pesquisa alcançou o objetivo de analisar como os Tribunais de Contas dos principais estados mineradores têm compreendido e fiscalizado o gasto da CFEM, revelando que as Cortes analisadas exercem o controle externo sobre o gasto da CFEM, notadamente, em processos apreciação das contas de governo, auditorias e respectivos monitoramentos, consultas, denúncias e representações.

Verificou-se, dado o representativo número de recomendações expedidas nos processos analisados, um indício da transição, pela qual passam as Cortes de Contas, da tradicional função punitiva para uma função prospectiva, pedagógica e conciliadora, que envolve identificar as impropriedades e inconsistências e sugerir ações corretivas, no lugar de apenas declarar irregularidades e aplicar sanções.

Constatou-se que, quanto à classificação econômica da receita, há um padrão decisório no sentido de tratar a CFEM como receita corrente. Por outro lado, quanto à vinculação ou não da CFEM a políticas de caráter estruturante, não existe um padrão decisório consolidado.

Assim, os resultados demonstram que a atuação jurisprudencial das cortes reflete as leituras distintas da legislação observadas na investigação teórica. Todavia, nem mesmo a prevalência da corrente teórica de não vinculação da receita impede a atuação das cortes de contas sobre a destinação desta se consideradas as tendências do controle externo contemporâneo, sobretudo nas funções indutora e educacional.

Nesse sentido, é possível que haja, no âmbito dos Tribunais de Contas, produção de evidências científicas para a melhoria do processo de escolhas públicas quanto à aplicação da receita da CFEM, além da difusão de boas práticas relacionadas a transparência, governança e planejamento. Além disso, o gasto dos *royalties* minerais é tema que pode ser trabalhado pelas escolas próprias dos Tribunais de Contas em capacitações voltadas para gestores, servidores e cidadãos, a fim de reduzir a assimetria de informações e aprimorar as capacidades da gestão de Estados e Municípios. Há, nessas funções, um enorme potencial de induzir o gestor a aprimorar a gestão financeira dessa receita.

Não se desconsidera que variações de grau de aprofundamento das análises, pelos diferentes Tribunais de Contas, são naturais diante dos diferentes contextos federativos. Verificou-se, todavia, que a ausência de critérios uniformes abre espaço para que as decisões que visam alertar para a finitude do recurso e orientar sua destinação para melhorias estruturais sejam dispersas. Por outro lado, a atuação planejada e coordenada sobre o tema demonstra maior capacidade de induzir o gestor a conferir transparência à gestão financeira e a aplicar os recursos em políticas estruturantes.

Esse cenário revela um espaço promissor a ser explorado para o compartilhamento de boas práticas, para o fortalecimento de metodologias comuns e para o aperfeiçoamento gradual do controle externo sobre uma receita estratégica para os entes mineradores.

## APÊNDICE – RELATÓRIO DIAGNÓSTICO

### 1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa resultou no diagnóstico da atuação dos tribunais de contas das dez unidades federativas elencadas no ranking contido na tabela 03 do Boletim de Mineração da FAPESPA33, intitulado “distribuição de CFEM pelas 10 principais unidades federativas (2021-2022)”.

Assim, pelo recorte institucional, foram pesquisadas as seguintes Cortes de Contas: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas do Estado do Pará, Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Destaca-se que a busca abarcou, além do Tribunal de Contas do Estado de cada uma dessas unidades, os Tribunais de Contas dos Municípios do Pará, da Bahia e de Goiás, únicos no país a possuírem uma Corte de Contas com jurisdição exclusiva sobre os municípios respectivos. Abrangeu, ainda, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Corte Municipal recepcionada pela Constituição de 1988.

Para tanto recorreu-se à pesquisa de jurisprudência, ou seja, análise de julgados, considerando-se como tal “qualquer decisão tomada por autoridade competente que, interpretando o Direito, emite um comando na tentativa de resolver o caso concreto que lhe é apresentado” (QUEIROZ E FEFERBAUM, 2019, p. 101). Em outras palavras, tomou-se por “julgado” o direito aplicado ao caso concreto, visando à solução de um problema, resultado de uma escolha interpretativa. Desse modo, para a presente pesquisa de jurisprudência, o termo “julgado” não se limita às decisões exaradas pelo Poder Judiciário, mas também abrange aquelas prolatadas pela esfera controladora (QUEIROZ E FEFERBAUM, 2019).

Além disso o presente estudo não é estatístico ou jurimétrico. Para a composição

---

<sup>33</sup> Disponível em:

<[https://www.fapespa.pa.gov.br/sites/default/files/Boletim%20da%20Minera%C3%A7%C3%A3o%202023%20\(vers%C3%A3o%2017.04.2023\)%20EXPEDIENTE.PUBLICA%C3%87%C3%83O.pdf](https://www.fapespa.pa.gov.br/sites/default/files/Boletim%20da%20Minera%C3%A7%C3%A3o%202023%20(vers%C3%A3o%2017.04.2023)%20EXPEDIENTE.PUBLICA%C3%87%C3%83O.pdf)>. Acesso em: 12 de nov. 2023.

da população a ser analisada, foram examinados individualmente todos os casos encontrados a partir dos critérios de busca aplicados aos bancos de jurisprudência disponibilizados nas páginas eletrônicas dos tribunais estudados. Em seguida, foram desprezados todos aqueles que: não adentram no mérito, como as decisões de inadmissibilidade recursal, de inadmissibilidade de consulta; tratam da CFEM como mero *obiter dictum*; não discriminam a qual receita de *royalty* o voto e o acórdão se referem, tratando indistintamente de *royalties* do petróleo, da mineração e de recursos hídricos; atêm-se à arrecadação, e não ao gasto, de *royalties* da mineração ou a qualquer outro tema estranho ao objeto desta pesquisa.

Os julgados desprezados foram individualmente elencados na exposição que antecedente o quadro de análise da jurisprudência de cada tribunal, acompanhados das justificativas de sua exclusão, a fim de garantir a repetibilidade da pesquisa.

O objetivo é observar e sintetizar a atividade prática e assistemática dos tribunais de contas de estados mineradores para identificar instrumentos e possibilidades de exercício do controle do controle externo sobre o tema. Trata-se, portanto, de estudo de caso múltiplo.

Foram consultados todos os tribunais de contas das unidades federadas selecionadas, conforme elencado acima (recorte institucional), por meio de pesquisa eletrônica de jurisprudência nas bases disponibilizadas nos seus sítios eletrônicos, em busca de processos e procedimentos relacionados ao gasto da CFEM (recorte temático).

Para a apresentação dos resultados, foi adotado o modelo de aglutinação de julgados, o mais adequado para pesquisas de jurisprudência com uma amostra grande e cuja principal finalidade seja descritiva, apresentando as correntes de entendimento sobre o tema e as tendências processuais (Queiroz e Fefferbaum, 2019).

### **1.1. Objetivos do diagnóstico**

Identificar os instrumentos utilizados pelos Tribunais de Contas Minas Gerais, Pará, Bahia, Goiás, Mato Grosso, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rondônia, Rio Grande do Sul, no controle do gasto dos *royalties* da mineração; e sintetizar como têm atuado as cortes de contas diante do risco de vulgarização desses recursos e de falhas no incremento da transparência, bem como do dissenso em torno da classificação da receita da CFEM.

### **1.2. Metodologia do diagnóstico**

Na pesquisa em bases eletrônicas de jurisprudência das cortes de contas acima listadas, foram utilizados como descritores os termos “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* E minerais” e “*royalty* E mineral”.

Para tanto, foram analisados além dos acórdãos encontrados a partir dos termos de pesquisa acima descritos, o relatório, o voto do relator, e, quando o caso, o voto condutor, para a coleta das seguintes informações: a) natureza do processo ou procedimento; b) exercício financeiro a que se referem os fatos e o ano do acórdão; c) classificação da CFEM (corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada); d) irregularidades ou achados de auditoria apontados; e) comandos contidos no dispositivo da decisão que se referem à CFEM. Os dados serão apresentados em forma de quadro, de maneira resumida.

Destaca-se que exercício financeiro a que se referem os fatos e o ano em que proferido o acórdão são relevantes para eventual necessidade de avaliação das normas vigentes e da jurisprudência dominante à época.

Serão desprezados, todavia, os autos em que o gasto dos recursos da CFEM não seja objeto do processo, inclusive aqueles em que a compensação financeira seja tão somente mencionada pela defesa ou como *obter dictum* da decisão, por mero reforço argumentativo. Também serão desprezadas as consultas que, sobre o tema, não respondendo à pergunta que as originou, limitarem-se a fazer referência a outra consulta que responda a questionamento similar.

## **2. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Inicialmente cumpre registrar a metodologia utilizada para análise jurisprudencial. Foram consultadas as bases de dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em 22 de setembro de 2025, por meio do sítio eletrônico <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/> . Como descritores para a pesquisa, foram utilizados os termos “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* E minerais” e “*royalty* E mineral”.

Ao todo, foram localizadas 32 decisões, tendo sido desprezadas 6 delas: as proferidas nos processos de n. 642403, 725544, 727098, 735841, uma vez que, quanto à CFEM, limitam-se a indicar que a consulta formulada no processo n. 641753 responde à pergunta, com

o fim de apontar que o *royalty* mineral não compõe a base de cálculo do duodécimo do Legislativo Municipal; as decisões de inadmissibilidade de consulta que versa sobre situação concreta (autos nº 1084473), e não em tese.

Com o objetivo de observar a atividade prática e assistemática do referido tribunal e identificar mecanismos de controle viáveis, foi analisado o inteiro teor de 26 julgados, de onde foram coletados os seguintes dados: a) natureza do processo ou procedimento; b) exercício financeiro a que se referem os fatos; c) classificação da CFEM (corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada); d) irregularidades ou achados de auditoria apontados; e) comandos contidos no dispositivo da decisão que se refiram à CFEM. Os dados são, a seguir, apresentados em quadro, de forma resumida.

### Quadro 3 - A CFEM na Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
641753	Consulta	2001	2001	Receita Corrente	Vinculada	Não se aplica	A compensação financeira não compõe a base de cálculo para despesas do Legislativo Municipal
747270	Consulta	2008	2008	Receita Corrente	Não menciona	Não se aplica	Competência para fiscalização da aplicação de recursos da compensação mineral pelos Tribunais de Contas
872207	Balanço Geral do Estado (Contas de Governo)	2011	2012	Não menciona	Não menciona	Não	Recomendações para melhor gestão e destinação da CFEM conforme a legislação.
886510	Balanço Geral do Estado (Contas de Governo)	2012	2013	Não menciona	Não menciona	Não	Recomendação para aprimoramento do uso dos recursos da CFEM em conformidade com a legislação vigente
912324	Balanço Geral do Estado (Contas de Governo)	2013	2014	Receita Corrente	Vinculada	Não	Recomendação para que o Estado: adote medidas para cessar o pagamento da contraprestação à concessionária Minas Arena com recursos da CFEM; reveja o financiamento dos Programas relativos às Redes de Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Cidades, também com recursos da CFEM; passe a administrar, de forma destacada, todo o recurso recebido relativo à CFEM; institua mecanismo de controle de aplicações da CFEM ao longo dos anos; providencie o aporte financeiro necessário à recomposição do saldo da CFEM [...] para que se dê a efetiva destinação dos seus recursos, auferindo-se os resultados compensatórios econômicos, sociais e ambientais
932831	Auditoria de conformidade	2013	2016	Não menciona	Vinculada	Uso para custeio da atividade administrativa da prefeitura	Determinação ao município para que: recomponha o valor irregularmente aplicado; não considere, no cômputo dos mínimos constitucionais, os

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
							recursos da CFEM aplicados em saúde e ensino. Recomendação ao Chefe do Executivo para que os valores de CFEM sejam utilizados em prol do desenvolvimento de diversificação da economia, infraestrutura, saúde e educação, observada a transparência.
969676	Auditoria Operacional	2014/2015	2016	Receita Corrente	Não menciona	Deficiências na mitigação de impactos negativos da mineração	Recomendações relacionadas a transparência dos valores arrecadados de CFEM e sua aplicação, capacitação de pessoal em relação à CFEM e ampliação da fiscalização dos impactos da mineração; determinação de que seja elaborado um Plano de Ação
977590	Balanço Geral do Estado (Contas de Governo)	2015	2016	Não menciona	Não menciona	Não	Recomendação para instituição de mecanismo de controle de aplicações da CFEM, bem como a administração de forma destacada para as finalidades constitucionais; recomendação de cessação de despesas que divirjam daquelas apontadas como obrigação cogente dos recursos da CFEM e recomposição dos gastos em despesas alheias às diretrizes da Constituição
912046	Auditoria de Conformidade	2012/2013	2020	Receita Corrente	Vinculada	Despesas custeadas com recursos da CFEM em contrariedade às vedações legais ou sem correspondência ao objetivo da CFEM.	Irregularidade das despesas discriminadas; determina a recomposição do saldo da CFEM; determina à Câmara Municipal que promova o controle externo eficaz; determina ao Município de Itabira que regulamente a destinação dos recursos da CFEM para as finalidades definidas na Constituição Mineira, na legislação pertinente e na jurisprudência do TCE/MG, abstendo-se de despesas diversas
932336	Auditoria de Conformidade	2008/2014	2017	Receita Corrente	Vinculada	Uso para: pagamento de dívidas; despesas sem vinculação a planos que promovam o desenvolvimento sustentável do Município; repasses a igrejas e clubes de futebol	Julga irregulares as despesas e condena em ressarcimento do dano
958267	Auditoria Operacional	2015	2021	Receita Corrente	Vinculada	Deficiências no acompanhamento da arrecadação e da fiscalização da CFEM; ausência de informações no site quanto aos valores recebidos de CFEM.	Recomendações: capacitação dos servidores; promover relacionamento institucional com a ANM; uso da CFEM para políticas de diversificação da economia local.
997758	Monitoramento de Auditoria	2016	2017	Receita Corrente	Vinculada	Não	Aprovação do plano de ação apresentado em atendimento às recomendações anteriores
1007713	Balanço Geral do	2016	2017	Receita Corrente	Vinculada	Não	Parecer prévio com determinação de criação de conta própria para

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
	Estado (Contas de Governo)						gerenciamento e controle dos recursos da CFEM; recomendação de cumprimento da Constituição Mineira, no que tange à normatização do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, bem como de conta própria para gerenciamento e controle dos recursos da <b>CFEM</b> ;
1012318	Monitoramento de Auditoria	2017	2017	Receita Corrente	Vinculada	Não se aplica	Aprovação de plano de ação para conformidade com auditoria anterior
1024405	Monitoramento de Auditoria Operacional	2017	2018	Receita Corrente	Vinculada	Não se aplica	Aprovação de plano de ação para melhoria da fiscalização da CFEM
1040601	Balanco Geral do Estado (Contas de Governo)	2017	2018	Receita Corrente	Vinculada	Não	Emissão de parecer com ressalvas e recomendações de gestão para a CFEM
951424	Auditoria	2013	2019	Receita Corrente	Vinculada	Uso indevido para despesas correntes sem correlação com a finalidade para qual foi criada a CFEM	Julga irregulares as despesas e aplica multa. Determinação de criação de fundo específico para gestão dos recursos
969683	Auditoria Operacional	2016	2019	Receita Corrente	Vinculada	Deficiências na gestão e fiscalização	Recomendação de plano de ação para melhorar a fiscalização e gestão da CFEM e diversificação econômica
969686	Auditoria Operacional	2016	2019	Receita Corrente	Vinculada	Deficiências na gestão de impactos ambientais	Recomendação de plano de ação para melhorar a fiscalização e gestão da CFEM e diversificação econômica
1071311 e 1072446	Recursos Ordinários	2013	2021	Receita Corrente	Vinculada	Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória	Arquivamento do processo devido à prescrição
1077210 e 1082423	Recursos Ordinários	2013	2021	Receita Corrente	Vinculada	Divergência na aplicação dos recursos	Admissibilidade do recurso. Instauração de incidente de uniformização de jurisprudência para segurança jurídica
1114348	Consulta/Incidente de Uniformização de Jurisprudência		2022	Receita Corrente	Não vinculada	Não se aplica	Súmula n. 125, nos seguintes termos: “Os recursos advindos da CFEM devem ser utilizados, preferencialmente, em atividades relativas à diversificação econômica e ao desenvolvimento mineral sustentável, científico e tecnológico, observando-se sempre as vedações previstas em lei”. Determinações de ressarcimento ao erário ou de recomposição orçamentária devem ficar adstritas às hipóteses de aplicação irregular dos recursos. No primeiro caso, quando inexistente qualquer interesse público; no segundo, quando, ainda que existindo a prossecução de fins públicos, houver desvio de objeto ou de finalidade na sua aplicação por inobservância às vedações legais.

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
987350 e 987402	Recursos Ordinários	2013	2023	Receita Corrente	Vinculada	Uso para despesas de custeio	Regularidade, afastando recomposição de valores devido ao impacto negativo nas finanças
1102314	Consulta	2023	2023	Receita Corrente	Vinculada	Não se aplica	A CFEM não está sujeita às vedações do art. 44 da LRF
1102112	Consulta	2024	2024	Receita Corrente	Vinculada	Não se aplica	Arquivamento. Súmula 125.
1077210 e 1082423	Recurso ordinário	2013	2025	Receita Corrente	Não vinculada	Emprego indevido de receitas da CFEM no pagamento de dívidas do município, em desconformidade e com o art. 8º da Lei n. 7.990/1989	Regularidade dos pagamentos com recursos da CFEM apontados no acórdão recorrido, mantendo a irregularidade dos montantes referentes a pagamentos de restos a pagar, visto que configuram pagamento de dívidas, na modalidade flutuante; converter a determinação de ressarcimento em recomposição orçamentária dos recursos da CFEM, na forma da decisão proferida no Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 1.114.348; recomendar ao atual Prefeito que se abstenha de utilizar recursos da CFEM em despesas indevidas, nos termos do acórdão proferido no Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 1.114.348.

Fonte: elaboração própria

### 3. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Seguindo a identificação jurisprudencial, foram consultadas as bases de dados de acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Pará, em 23 de setembro de 2025, por meio do sítio eletrônico <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/principal>. Como descritores para a pesquisa, foram utilizados os termos “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “royalties E minerais” e “royalty E mineral”.

Ao todo, foram localizados 6 processos, tendo-se desprezado, todavia, 3 deles: os de número 66.212, 64.814, tendo em vista que a CFEM não é objeto dos processos respectivos, de nº TC/519009/2018 e TC/501629/2015, mas tão somente mencionada na argumentação da defesa em sustentação oral durante a sessão plenária.

Com o objetivo de observar a atividade prática e assistemática do referido tribunal e identificar mecanismos de controle viáveis, foi analisado o inteiro teor de 2 acórdãos e coletados os seguintes dados: a) natureza do processo ou procedimento; b) exercício financeiro a que se referem os fatos; c) classificação da CFEM (corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada); d) irregularidades ou achados de auditoria apontados; e) comandos contidos no

dispositivo da decisão que se refiram à CFEM. Os dados são, a seguir, apresentados em quadro, de forma resumida.

**Quadro 4 - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Pará**

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo da Decisão em Relação à CFEM
2008/50 8129	Contas de Governo	2007	2008	Não menciona	Vinculada	Não houve correspondência entre as transferências oriundas da fonte <i>royalties</i> e as despesas realizadas. A categoria despesas correntes constituiu-se na que mais absorveu recursos dessa fonte, incluindo despesas de pessoal e encargos sociais.	Recomendações para: que se procedam a ajustes nas fontes de recursos referentes aos <i>Royalties</i> , objetivando garantir que os gastos, em cada fonte, correspondam efetivamente aos valores recebidos em transferência do Governo Federal; que sejam observadas as disposições contidas no art. 8º da Lei Federal n. 7.990/1989 e no art. 24 do Decreto Federal n. 1/1991, quanto à aplicação dos recursos provenientes das transferências ao Estado a título de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais
2015/50 6371	Representação	2014	2017	Não menciona	Não menciona	Restrição de competitividade em licitação de obra custeada com recursos da CFEM	Representação conhecida e julgada improcedente.
501624/ 2016	Prestação de contas de convênio	2014	2022	Não menciona	Não menciona	Alocação dos recursos da CFEM nos fundos municipais de saúde e educação	Julga regulares as contas relativas ao convênio

Fonte: elaboração própria

#### 4. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO PARÁ

Para a pesquisa de jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, foram consultadas as bases da referida corte em 24 de setembro de 2025, por meio do sítio eletrônico <https://atosoficiais.com.br/tcmpa>, refinando-se a busca com o uso dos filtros “Jurisprudência Colegiada – Acórdãos”, “Jurisprudência Colegiada – Resoluções”, “Resolução de Consulta” e “Pesquisar pela íntegra”.

Como descritores para a pesquisa, foram utilizados os termos “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* E minerais” e “*royalty* E mineral”.

Ao todo, foram localizados 8 resultados, tendo sido desprezado o Acórdão de nº

34.354 (processo nº 016001.2017.2.000), que se limitou a mencionar o montante recebido pelo Município de Bonito a título de CFEM, bem como o Acórdão nº 45.817 (processo nº 1.024399.2021.2.0007), uma vez que não disponibilizados o voto do relator e as razões da decisão, restou inviabilizada a análise dos quesitos de natureza e classificação da receita, além das irregularidades aventadas pela unidade técnica. Além desses, foram desprezadas as Resoluções nº 12.566 e nº 15.797, tendo em vista que a CFEM não é objeto dos processos respectivos (processos nº 201604512-00 e nº202000775-00), mas tão somente mencionada para reforço argumentativo nas razões.

Com o objetivo de observar a atividade prática e assistemática do referido tribunal e identificar mecanismos de controle viáveis, foi analisado o inteiro teor de 4 julgados e coletados os seguintes dados: a) natureza do processo ou procedimento; b) exercício financeiro a que se referem os fatos; c) classificação da CFEM (corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada); d) irregularidades ou achados de auditoria apontados; e) comandos contidos no dispositivo da decisão que se refiram à CFEM. Os dados são, a seguir, apresentados em quadro, de forma resumida.

**Quadro 5 - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará**

Número do Processo	Natureza a do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão / Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo da Decisão em Relação à CFEM
201403892-00	Consulta	2014	2015	Corrente	Não vinculada	Não se aplica	Os recursos da CFEM, em regra, não podem ser utilizados no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. Admite-se, excepcionalmente, a partir de setembro de 2013, a aplicação no custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério. Deve-se observar, todavia, eventual vedação existente na Lei Orgânica de cada município.
129001.2021.1.000	Contas de Governo	2021	2023	Não menciona	Não menciona	Falha de natureza formal relativa a aplicação dos recursos oriundos da CFEM em pagamento de dívida e do quadro permanente de pessoal	Parecer prévio favorável à aprovação, com ressalvas, da prestação de contas anuais, com aplicação de multa pela ocorrência de falha de natureza formal de natureza contábil, pela aplicação recursos provenientes de compensação financeira, pela exploração de recursos naturais CFH/CFEM em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.
1.126001.2022.2.0007	Consulta	2022	2022	Corrente	Não vinculada	Não se aplica	Ausência de destinação específica da CFEM, desde que observadas as vedações legais e regras de exceção, sob pena de configuração

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão / Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo da Decisão em Relação à CFEM
							de desvio de finalidade e desatendimento ao interesse público. Impositividade da movimentação financeira e orçamentária da CFEM, por intermédio de conta ou fundo específico, visando a rastreabilidade de sua aplicação. Impositividade da ampla publicização das movimentações da CFEM por intermédio de portais da transparência.
129001.2022.1.000	Contas de Governo	2022	2024	Não menciona	Não menciona	Falha de natureza contábil/formal relativa a movimentação dos recursos oriundos da CFEM	Parecer prévio favorável à aprovação, com ressalvas, da prestação de contas anuais, com aplicação de multa pela falha de natureza contábil relativa a movimentação dos recursos oriundos da CFH/CFEM

Fonte: elaboração própria

## 5. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

Foi consultada a base de jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 24 de setembro de 2025, por meio do sítio eletrônico <https://www.tce.ba.gov.br/jurisprudencia/consulta>, através de pesquisa textual. Como descritores para a busca, foram utilizados os termos “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “royalties E minerais” e “royalty E mineral”.

Aplicados os critérios acima descritos, foram localizadas apenas 3 decisões, sendo 2 delas, todavia, desprezadas: uma por versar tão somente sobre a inadmissibilidade da consulta veiculada no processo nº 007359/2020; outra, por não ter a CFEM como objeto processual, conquanto contenha, no voto do relator, simples menção à perspectiva de crescimento futuro da receita de *royalties* minerais como horizonte mais promissor para sanar a situação de dependência de recursos repassados pelo Estado à Companhia Bahiana de Pesquisa Mineral – CBPM (processo nº. 002913/2013).

Com o objetivo de observar a atividade prática e assistemática do referido tribunal e identificar mecanismos de controle aplicados, analisou-se o inteiro teor do acórdão para coleta dos seguintes dados: a) natureza do processo ou procedimento; b) exercício financeiro a que se referem os fatos; c) classificação da CFEM (corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada); d) irregularidades ou achados de auditoria apontados; e) comandos contidos no dispositivo da decisão que se refiram à CFEM. Os dados encontrados são, a seguir, apresentados em quadro,

de forma resumida.

#### Quadro 6 - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
009068/2014	Denúncia	2014	2016	Não menciona	Não menciona	Utilização de recursos de antecipação de <i>royalties</i> para pagamentos emergenciais de benefícios previdenciários do Funprev, indicando desvio de finalidade na aplicação dos recursos que deveriam ser destinados exclusivamente para a capitalização de fundos de previdência (art. 5º, VI, “a” e §2º, Resolução n. 43/2001 do Senado Federal, art. 3º da Lei Estadual n. 13.153/2014)	Determinação ao atual Secretário da SEFAZ para que se abstenha de utilizar recursos de antecipação de <i>royalties</i> para pagamento de benefícios previdenciários do Funprev; encaminhamento para que supostos impactos da antecipação de <i>royalties</i> sejam considerados nas análises das contas de governo

Fonte: elaboração própria

### 6. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

Foi consultada a base de jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, em 28 de outubro de 2025, por meio do sítio eletrônico <https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/decisoes/pesquisa-nos-tribunais/>, através da ferramenta TCM-Search, que realiza pesquisa em *sites* dos Tribunais de Contas de todo o Brasil. Para refinar a busca, foram selecionadas as opções “Pesquisar em: TCM-BA” e “Apenas pareceres/deliberações”. Como descritores, foram utilizados os termos “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* E minerais” e “*royalty* E mineral”.

Aplicados os critérios acima, foram localizadas 436 decisões. Da leitura dos documentos, foi possível concluir que, por força do previsto na Resolução TCM/BA n. 931/04, a emissão de parecer prévio nas prestações de contas anuais do Executivo dos diversos municípios baianos analisa o recebimento e o gasto conforme critérios legais do que denomina “*Royalties*/FEP/CFRM/CFRH”, referindo-se muitas vezes indistintamente ao fundo especial do petróleo, à compensação financeira de recursos minerais e à compensação financeira de recursos hídricos. Assim, somente foram coletados dados das decisões em que foi possível identificar inequivocamente que o *royalty* referido é o da mineração. Os documentos que apenas

se referem à receita de *Royalties*/FEP/CFRM/CFRH de forma indiscriminada, não abordando expressamente a CFEM (CFRM), foram desprezadas e elencadas no quadro 6 abaixo.

Desse modo, com o objetivo de observar a atividade prática e assistemática da corte de contas e identificar mecanismos de controle utilizados, analisou-se o inteiro teor de 3 acórdãos para coleta dos seguintes dados: a) natureza do processo ou procedimento; b) exercício financeiro a que se referem os fatos; c) classificação da CFEM (corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada); d) irregularidades ou achados de auditoria apontados; e) comandos contidos no dispositivo da decisão que se refiram à CFEM. Os dados encontrados são, a seguir, apresentados no quadro 7, de forma resumida.

### Quadro 7 - Decisões desprezadas do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia

Número do Processo	Natureza do processo	Justificativa da exclusão
13365-13, 09856-13, 10215-13, 07972-12, 09177-13, 09980-13, 08683-14, 10064-13, 11575-13, 10588-13, 09627-13, 09216-13, 09216-13, 95566-11, 95566-11, 08269-11, 8796-11, 8393-11, 09400-14, 09218-13, 96966-14, 95566-11, 55477-14, 43572-13, 34622-14, 34314-13, 18502-13, 15811e17, 14848e19, 12705e17, 12676e17, 12180e22, 12002e22, 11966-13, 11830-13, 11575-13, 11165-14, 11155e17, 10221-13, 10218-13, 10135-13, 10093e21, 10068-13, 10029e21, 09985-13, 09983-13, 09923-13, 09916-13R, 09916-13, 09904e21, 09899e21, 09864-14, 09858-13R, 09826e21, 09811-13, 09782e21, 9633-10R, 09621-13, 09606-13R, 09496-14R, 09496-14, 09494-13R, 09490-13 , 09468e17, 09444-15, 09348-14, 09334-13R, 09333-14, 09227-13, 09218-13, 09216-13, 09144-15, 09129-14, 09119-12, 09088-13, 09033-15V, 09024-11, 09009-15R, 09005/09, 09003-13, 08992e21, 08975-14, 08897-12R, 08897-12, 08885-15, 08882-12R, 08878-15, 08862-13, 08861-14R, 08859-14, 08814-15, 08810-14, 08800-11, 08795-11, 08785-11, 08750-15, 08743-15, 08739-15, 08725-11, 08717-11, 08704-12, 08702-12, 08694-12, 08683-14, 08634-15, 08626-15, 08621-15, 08614-15R, 08613-15, 08608-15, 08606-14, 08588-12, 08573-11, 08525-13, 08486-12, 08485-12, 08476-12, 08473-12, 08473-12, 08448-14, 08422-15, 08415-11, 08405-11, 08399-11, 08390-15, 08389-15R, 08388-15R, 08343-11, 08338-11, 08337-11, 08330-11, 08329-11, 08319-15, 08318-12, 08298-15, 08280-11, 08277-11, 08269-11, 08257-14, 08213-14, 08198-15, 08189e16, 08180-15, 08175-15, 08168-15, 08163-14, 08161-11, 08147-14, 08147-14, 08092-11R, 08092-11, 08087-14R, 08083-14, 08072-15R, 08072-15, 8070-11, 08041-15, 08037-12, 8.016/11, 08013-12, 08013-12R, 07970-12, 07949-15, 07920-11, 07908-12, 07900-15R, 07900-15, 07870-11, 07838-14, 07829-12, 07812-11, 07810-11R, 07793-14, 07765-12, 7731-11, 07714-12, 07710-15R, 07698-15, 07687-11, 7674-11, 07647-11, 07640-15, 07639-15, 07621e17, 07606e17, 07589e17, 07580e17, 07578e17, 07561e17, 07557e17, 07556e17, 07555-12, 07546-12, 07541e17, 07540e17R, 07523-12, 07521e17, 07520e17, 07512e17, 07451e17, 07451e17R, 07449e17, 07434e17, 07429-11, 07419e17, 07417e17, 07408e17R, 07401e17, 07382e17, 07374e17, 07364e17, 07356e17R, 07356e17, 07354e17, 07344e17, 07340e17, 07324e17R, 07314e17, 07292e17, 07291e17, 07232-12, 07220e20, 07209e20, 07080e20, 07073e20R, 07073e20, 07063e20, 06520e20, 06467e20, 06425e20, 06420e20R, 06420e20, 06388e20, 06387e20, 06387e20, 06356e20R, 06184e19, 05537e19, 05524e19, 05133e19, 05099e19, 05088e19, 05086e19, 05083e19, 05079e19, 05077e19, 05056e19, 05048e19, 05047e19, 05043e19, 05037e19, 05033e19, 05021e19, 05014e19, 04992e19P, 04988e19, 04981e19, 04973e19, 04952e19, 04946e19, 04942e19, 04937e18, 04935e19, 04931e19, 04920e19, 04916e19, 04909e19, 04899e19, 04897e19, 04889e19R, 04886e19, 04877e19, 04551e19, 04542e19, 04530e19, 04515e19, 04513e19, 04512e19, 04504e19, 04504e19, 04488e19, 04487e19, 04456e18, 04292e18, 03650e18, 03649e18, 03649e18, 03612e18, 03608e18, 03595e18, 03594e18, 03590e18, 03574e18, 03534e18, 03530e18, 03519e18, 03514e18, 03505e18, 03501e18, 03496e18, 03474e18, 03472e18, 03470e18R, 03470e18, 03447e18, 03444e18, 03442e18, 03404e18, 03402e18, 03378e18, 03350e18, 03345e18, 03322e18, 03307e18R, 03292e18, 03292e18, 03286e18, 03281e18, 03272e18, 03263e18, 02490e16, 02483e16, 02473e16, 02471e16R, 02471e16, 02463e16, 02446e16, 02442e16, 02430e16, 02428e16R, 02410e16, 02409e16, 02405e16R, 02405e16, 02397e16, 02384e16, 02382e16, 02373e16R, 02364e16, 02361e16, 02359e16, 02350e16, 02347e16R, 02342e16, 02341e16, 02333e16, 02330e16, 02320e16, 02315e16, 02310e16, 02307e16, 02284e16, 02280e16R, 02280e16, 02278e16, 02273e16, 02262e16, 02259e16, 02249e16, 02221e16R, 02213e16, 02212e16, 02195e16R, 02193e16, 02192e16, 02189e16, 02186e16R, 02181e16, 02176e16R, 02170e16, 02162e16, 02158e16R, 02158e16, 02156e16, 02138e16, 02129e16, 02126e16, 02104e16, 02100e16, 00247-11	Prestação de Contas Anuais do Executivo Municipal, Consulta	Não discrimina qual receita de <i>royalty</i> : “assinala o Pronunciamento Técnico que no exercício em exame, o Município recebeu recurso proveniente dos <i>Royalties</i> / FEP / CFEM / CFRH no total de R\$ [...], não sendo identificadas despesas incompatíveis com a legislação vigente”; e/ou “não constam pendências a restituir à conta corrente de <i>royalties</i> /fundo especial/ compensações financeiras de recursos minerais e hídricos”; ou determina a “restituição à conta específica de <i>Royalties</i> /FEP/CFRM/CFRH, com recursos públicos municipais, da importância de R\$ [...], sob pena da lavratura do competente termo de ocorrência e da sua consequente incursão nas sanções legais previstas”.

4304/09, 00297/09, 15092e21, 95566-11, 09081-13, 12116e03650e1822, 10763-14, 10378e20, 10151-13, 10149-13, 10139-13, 09440-10, 09348-14R, 08757-13, 08707-11, 08677-14, 08607-14, 08456-14, 08426-15, 08389-15, 08254-14, 07957-15, 07806e23, 07501e17, 07496e17, 07477e17R, 07477e17, 07460e17R, 07062e20, 0696e20, 03278e18, 03228e18, 01019-14	Prestação de contas anuais, Termo de Ocorrência, Denúncia ou Consulta	Trata de FEP, CFRH ou outro tema diverso, apenas mencionando a CFEM (CFRM) na fundamentação
---	---	---

Fonte: elaboração própria

## Quadro 8 - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
81155-11	Consulta	2011	2011	Não menciona	Não menciona	Não se aplica	“Entendemos, em tese, possível a aplicação do recurso da CFEM para adquirir um veículo trator, destinado à manutenção das estradas vicinais e recuperação de aguadas. Projeto estabelecido em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação.”
19650e21	Consulta	2021	2021	Não menciona	Não menciona	Não se aplica	“Recursos da CFEM não podem ser utilizados para pagamento de dívidas e com quadro permanente de pessoal, não se aplicando tais restrições quanto ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e à capitalização de fundos de previdência. É permitido gasto dos recursos da CFEM em despesas de capital, notadamente nas áreas de infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação, consoante sistemática da matéria.”
16817e18	Consulta	2018	2018	Não menciona	Não menciona	Não se aplica	“Os recursos da CFEM podem ser utilizados para pagamento de serviço de consultoria jurídica, desde que essa não se trate de substituição de servidores, burla inequívoca ao art. 8º da Lei n. 7.990/89.”
15163-14	Termo de Ocorrência	2009	2015	Não menciona	Não menciona	Remanescente sem comprovação de aplicação ou existência na conta bancária específica corresponde ao valor de R\$ 56.900,00	“A denunciada, em fase recursal, comprovou a regularidade da aplicação dos recursos.”

Fonte: elaboração própria

## **7. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**

A base de jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Goiás foi consultada em 25 de setembro de 2025, através do endereço eletrônico <https://decisoes.tce.go.gov.br/>, por meio de expressões e palavras-chave inseridas na Ferramenta de pesquisa dos Acórdãos e Resoluções do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/principal>. Como descritores para a busca, foram utilizados os termos “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* E minerais” e “*royalty* E mineral”.

Aplicados os critérios acima descritos, foi localizado o total de 10 decisões, que, todavia, foram desprezadas pelas seguintes razões: acórdão 03259/2015 no processo 201500047000625, acórdão 05044/2015 no processo 200700004009359, acórdão 05045/2015 no processo 200700003001041, acórdão 03259/2015 no processo 201500047000625, por não tratarem do gasto da CFEM, mas de direitos à compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica; acórdão 00179/2019 no processo 201800047000979, acórdão 1896/2019 no processo 201800047000999, acórdão 06014/2021 no processo 200900047001413, acórdão 01897/2019 no processo 201800047001039, acórdão 00722/2018 no processo 201300047001488, acórdão 02085/2023 no processo 202200047002537 uma vez que tratam da *arrecadação*, e não do gasto, de *royalties* da mineração, tema estranho ao objeto desta pesquisa.

## **8. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DE GOIÁS**

Para o estudo, foi consultado o banco de jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás em 25 de setembro de 2025, através do endereço eletrônico <https://www.tcmgo.tc.br/site/jurisprudencia/tcmjuris/>, por meio de expressões e palavras-chave inseridas na ferramenta de pesquisa livre do sistema TCM Juris, disponível no endereço <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/principal>. Como descritores para a busca, foram utilizados os termos “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* AND minerais” e “*royalty* AND mineral”.

Aplicados os critérios acima descritos, foram identificadas 20 decisões. Destas foram, todavia, desprezadas 13, a seguir listadas, por não terem as despesas com CFEM como objeto, conquanto eventualmente contenham, no voto do relator, simples menção a tais receitas: Acórdão 02483/2025 no Processo 06012/2024 – Fase 2; Acórdão 04601/2022 no Processo 04811/2020; Acórdão 03348/2015 no Processo 21560/2013; Acórdão 02627/2021 no Processo 04811/2020; Acórdão 01083/2017 no Processo 02890/2016; Acórdão 08645/2022 no Processo 04811/2020; Acórdão 01408/2024 no processo 09454/2022; Acórdão 06929/2017 no Processo 12262/2016; Acórdão 3266/2020 no Processo 12262/2016 – Fase 4; Acórdão 9056/2023 no Processo 09456/2022; Acórdão 01209/2019 no Processo 07758/2018; Acórdão 00537/2021 no Processo 06508/2019; Acórdão 03159/2018 no Processo 23281/2014.

Desse modo, com o objetivo de observar a atividade prática e assistemática da corte de contas e identificar mecanismos de controle utilizados, analisou-se o inteiro teor de 7 acórdãos para coleta dos seguintes dados: a) natureza do processo ou procedimento; b) exercício financeiro a que se referem os fatos; c) classificação da CFEM (corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada); d) irregularidades ou achados de auditoria apontados; e) comandos contidos no dispositivo da decisão que se refiram à CFEM. Os dados encontrados são, a seguir, apresentados em quadro, de forma resumida.

**Quadro 9 - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás**

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
08836/2023	Recurso de Agravo em Representação	2023	2024	Não menciona	Não menciona	Utilização de recursos CFEM, visando compras de ingressos para shows de atrações artísticas, no valor total de R\$1.342.000,00	Revogar a medida cautelar concedida pelo Acórdão nº 07367/2023, que determinou ao Poder Executivo de Alto Horizonte a suspensão dos pagamentos à empresa APMCM Prestação de Serviços Gerais Ltda., até que este Tribunal de Contas decida sobre o mérito das questões suscitadas.
08836/2023	Representação	2023	2023	Não menciona	Não menciona	Utilização de recursos CFEM, visando compras de ingressos para shows de atrações artísticas, no valor total de R\$1.342.000,00	Defere medida cautelar, determinando a suspensão dos pagamentos à empresa contratada; determina a citação dos responsáveis para que justifiquem a utilização de recursos da CFEM na compra de ingressos para shows artísticos
09454/2022	Representação	2022	2023	Não menciona	Não menciona	Ausência de transparência na aplicação das parcelas da CFEM; contratação de shows artísticos com recursos	Julga procedente porquanto se evidenciou que no sítio eletrônico do município de Alto Horizonte não há publicação anual, específica, sobre a aplicação das parcelas da CFEM destinadas ao município, em desconformidade com o art. 2º, § 13, da Lei n. 8.001/1990;

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
						financeiros do CFEM; e quanto às despesas com prestação de serviços de varrição manual de vias, logradouros públicos e calçadas	determina aos responsáveis que publiquem as informações quanto à aplicação dos recursos advindos da CFEM, de forma a se ter absoluta transparência na gestão dessas receitas; aplica multas aos responsáveis em razão da falha
<b>09454/2022 – Fase 3</b>	Fase de cumprimento de Acórdão	2022	2025	Não menciona	Não menciona	Verificação do cumprimento do Acórdão nº 08327/2023, que julgou procedente a Representação quanto à ausência de transparência na aplicação da CFEM, e aplicou multa, fez recomendações, alertas e determinações.	Declara que houve o cumprimento integral da determinação de item 3 do Acórdão n. 08327/2023 – Tribunal Pleno (Fase 1), tendo em vista que, no prazo fixado, foi verificada a publicação das despesas com os recursos da CFEM destinadas ao município no portal da transparência do município
<b>12262/2016 – Fase 2</b>	Tomada de Contas Especial	2014 a 2016	2019	Não menciona	Não menciona	Dano ao erário decorrente do pagamento de despesas com recursos da CFEM, sem a devida comprovação da legalidade – ausentes de documentação contábil-fiscal – , o que inviabiliza a análise da adequação da despesa à Lei n. 7.790/1989, além de comprometer a demonstração do nexos entre os recursos transferidos e as despesas realizadas	Declara que, nas Contas Tomadas do Prefeito e Gestor do Executivo do Município de Alto Horizonte, no período de 21/05/2014 a 31/12/2016, foram constatadas as irregularidades descritas pela unidade técnica; aplica multa; imputa débito
<b>12262/2016</b>	Inspeção Complexa	2015 a 2017	2019	Não menciona	Não menciona	Operações com registros divergentes entre o extrato bancário e a contabilidade; as despesas realizadas com recursos da CFEM, nos exercícios de 2015 e 2016, não observam a legislação pertinente	Converte o processo em Tomada de Contas Especial, para quantificação final do Débito a ser imputado em desfavor do Prefeito em razão da ausência de comprovação da legalidade das despesas realizadas nos exercícios de 2015 e 2016 com recursos do CFEM
<b>05084/2022</b>	Representação	2020 a 2022	2025	Não menciona	Não vinculada	Irregularidades	Conhece da representação e, no mérito, julga-a improcedente

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
						relacionadas às receitas de CFEM recebidas pelo Município, bem como despesas ilegítimas com shows artísticos executadas com a fonte: x.70 – Compensação financeira de recursos minerais.	quanto à regularidade das contratações verificadas, e procedente quanto a ilegalidade na aplicação de recursos da CFEM como fonte de custeio para shows artísticos, pois, no caso concreto, os recursos recebidos não foram aplicados em projetos que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação, contrariando as normas aplicáveis e o entendimento doutrinário, deixando, em caráter excepcional, de aplicar sanção pois não houve enquadramento nas vedações da Lei n. 7.990/1989, dolo ou erro grosseiro. Alerta a gestão para que aplique os recursos da CFEM na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação.

Fonte: elaboração própria

## 9. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO

Na sequência, no dia 7 de outubro de 2025, foi consultado o banco de decisões do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por meio do Sistema Eletrônico de Jurisprudência do Controle Externo do TCE-MT – JUSCONEX-e, disponível no link <https://sistema7.tce.mt.gov.br/jusconex-externo/tese>, utilizando-se os seguintes descritores como termo de pesquisa: “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “royalties E minerais” e “royalty E mineral”.

A partir dos critérios acima discriminados, foi localizado um único acórdão, nos autos do Processo de consulta 192325/2005, que, no entanto, limita-se a tratar da não inclusão da CFEM na base de cálculo do repasse do duodécimo ao Poder Legislativo, tema diverso do objeto desta pesquisa.

## 10. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Para a pesquisa de jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, foram consultadas as bases da referida corte em 7 de outubro de 2025, por meio da ferramenta

Pesquisa de Jurisprudência do sítio eletrônico <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/>. A fim de refinar a busca, o tipo de busca selecionado foi “documento” e “objeto”, e o tipo de documento abrangeu “Acórdão”, “Boletim de Jurisprudência”, “Parecer”, “Relatório e Voto” e “Sentença (publicação na íntegra)”.

Como descritores para a pesquisa, foram utilizados os termos “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* E minerais” e “*royalty* E mineral”.

Ao todo, foram localizados 196 resultados, tendo sido desprezadas, no entanto, aqueles apresentados em duplicidade, seja por se tratarem dos mesmos autos que aparecerem duas ou mais vezes no resultado da busca (processos 2773/126/10, 20317/326/07, 002606/026/10, 002326/026/12, 000383/005/09, 1442/026/11, 1699/126/08, 131/007/10, 2843/026/10, 2843/126/10, 5539/026/12, 10280/026/11, 11585/026/11, 13887/026/10, 132/007/10, 000946/026/11, 584/026/09, 800118/147/10, 8354/989/18, 2463/026/10, 013460/989/18, 10137/989/15, 800122/488/09, 800074/488/10, 002001/026/08, 000466/026/09, 2551/026/07, 001499/026/11, 000237/026/09, 000227/026/14, 001682/026/13, 002152/026/07, 469/026/09, 469/126/09, 008122/026/10, 043705/026/09, 002129/026/08, 2326/026/12, 001665/026/08, 2410/026/10, 3554/026/15, 788/026/14, 18726/989/18, 6453/989/18, 13710/989/17, 13712/989/17, 3546/989/17), seja por se tratarem de mero expediente integrante de outros autos já analisados (processos 7400/026/11, 32743/026/07, 307/004/14, 314/004/14, 1754/126/13, 19322/026/13, 21969/026/13, 26458/026/13, 29995/026/14, 29996/026/14, 29997/026/14, 36913/026/13, 40522/026/14, 79/004/14, 2039/126/08, 11020/026/09, 34428/026/08), bem como aqueles que se limitam a abordar a não inclusão da CFEM na base de cálculo do repasse do duodécimo ao Poder Legislativo (processo 2326/026/12), ou que, apesar de mencionarem a receita dos *royalties* da mineração, têm como objeto tema diverso do desta pesquisa (processo 800203/560/06, 800074/488/10, 1661/007/08, 800122/488/09, 28/017/13, 469/026/09, 469/126/09, 8122/026/10, 43705/026/09, 383/005/09, 2129/026/08, 13460/989/18, 438/009/07, 2152/026/07, 1499/026/11, 946/026/11, 1138/026/11, 4022/989/20, 5841/989/20, 5842/989/20, 5843/989/20, 5844/989/20, 5853/989/20, 5854/989/20, 5855/989/20, 5856/989/20, 5857/989/20, 5845/989/20, 5846/989/20, 5847/989/20, 5848/989/20, 5849/989/20, 5851/989/20, 5852/989/20, 5850/989/20, 131/007/10, 132/007/10, 2843/026/10, 2843/126/10, 11585/026/11, 13887/026/10, 5539/026/12, 10280/026/11, 1699/026/08, 13710/989/17, 13712/989/17, 3546/989/17, 2551/026/07, 584/026/09, 18726/989/18, 18730/989/18, 6453/989/18, 2347/989/19, 3554/026/15,

788/026/14, 2463/026/10, 2463/126/10 002496/026/10, 2410/026/10, 1560/026/12, 1746/026/08, 28/017/13, 1138/026/11, 1208/026/11, 2663/026/10, 1257/026/11).

Com o objetivo de observar a atividade prática e assistemática do referido tribunal e identificar mecanismos de controle viáveis, foi analisado o inteiro teor dos acórdãos e coletados os seguintes dados: a) natureza do processo ou procedimento; b) exercício financeiro a que se referem os fatos; c) classificação da CFEM (corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada); d) irregularidades ou achados de auditoria apontados; e) comandos contidos no dispositivo da decisão que se refiram à CFEM. Os dados são, a seguir, apresentados em quadro, de forma resumida.

#### Quadro 10 - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
000168/026/09	Contas Anuais do Executivo Municipal	2009	2010	Não menciona	Vinculada	Município transferiu os recursos dessas receitas para a conta movimento da municipalidade, ensejando desvio de finalidade dos objetivos estabelecidos na legislação pertinente, combatido no parágrafo único do artigo 8º da LRF	Parecer favorável à aprovação das contas anuais, com recomendação à municipalidade para que implemente controle eficiente para administrar os recursos das receitas de <i>royalties</i>
002606/026/10	Contas Anuais do Executivo Municipal	2010	2012	Não menciona	Não menciona	O município não movimentou as receitas de <i>Royalties</i> em contas vinculadas. Deve a Administração gerir em contas específicas os recursos provenientes da CFEM	Parecer favorável à aprovação das contas anuais, com recomendações à Administração Municipal constantes do voto condutor, sem prejuízo daquelas que serão transmitidas pela Unidade Regional 13
2773/026/10	Contas Anuais do Executivo Municipal	2010	2012	Não menciona	Vinculada	Cota parte da CFEM: transferência de valor para a conta movimento ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da LRF	Parecer desfavorável às contas, com determinação que a próxima Fiscalização verifique as correções determinadas e as informações prestadas, trazendo ao relatório o apurado.
001682/026/13	Recurso de Reexame em Parecer Prévio das Contas Anuais	2013	2016	Não menciona	Não menciona	Despesas realizadas com os recursos dos <i>Royalties</i> , no valor de R\$ 68.470,14, em descumprimento ao disposto no artigo 8º da Lei Federal n. 7.990/89. Não é possível atestar o	Desprovisionamento do pedido de reexame

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
	do Executivo Municipal					regular gasto desses recursos financeiros, em consonância com o disposto no artigo 8º da Lei Federal n. 7.990/89, tanto que o próprio Recorrente noticiou ter solicitado ao Setor de Tesouraria para que providenciasse uma conta específica para as transferências dos recursos recebidos a esse título, a fim de sanar as impropriedades verificadas	
<b>2317/026/07</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2007	2009	Não menciona	Não menciona	<i>Royalties</i> - Realização de despesas sem amparo no artigo 24 do Decreto Federal n. 1/1991 e sem abertura de conta específica para a movimentação desses valores, contrariando o disposto no inciso I do artigo 50 da LRF.	Parecer favorável à aprovação das contas, com ressalva
<b>1442/026/11</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2011	2013	Não menciona	Não menciona	<i>Royalties</i> : Impossibilidade da verificação do adequado uso dos <i>Royalties</i> CFEM ou de eventuais transferências indevidas dos valores de contas correntes, pela falta de apresentação da documentação comprobatória	Parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, com recomendações para que: deposite e movimente os recursos de <i>royalties</i> em conta específica; elimine eventuais inconsistências contábeis; dê correto acompanhamento à execução orçamentária e devida contabilização dos atos e fatos contábeis. Determinação à fiscalização da Corte que se certifique das correções noticiadas e da implementação das recomendações
<b>800118/147/10</b>	Apartado de Contas do Exercício	2010	2014	Não menciona	Vinculada	<i>Royalties</i> que não foram empregados nas finalidades legais, desatendendo ao disposto no artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao Decreto Federal n. 1/1991. As contas correntes vinculadas dessas receitas foram movimentadas por transferências dos valores para conta corrente movimento, destinando os recursos para pagamento de despesas diversas	Julga irregulares as aplicações dos recursos de <i>royalties</i> , nos montantes mencionados no relatório desta decisão, condenando o responsável ao recolhimento das importâncias atualizadas e aplica a ele multa.
<b>000217/001/13</b>	Recurso ordinário em	2010	2016	Não menciona	Vinculada	Não comprovada a aplicação dos <i>Royalties</i> Minerais	Desprovemento dos Recursos Ordinários, ratificando-se a sentença

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
	Apartado de Contas do Exercício					consoante o previsto no artigo 24 do Decreto Federal n. 01/1991. Recursos depositados, inicialmente, em conta vinculada foram transferidos para conta "Movimento", destinada à liquidação de diversas despesas da Administração	
15548/026/07	Representação	2007	2012	Não menciona	Não menciona.	O representante alega inexistência de fiscalização da compensação financeira para exploração de recursos minerais. A unidade técnica manifestou não ser possível uma análise conclusiva desse item da representação por falta de elementos necessários	Procedência parcial da representação, não contemplando o item que trata da CFEM.
010137/989/15	Apartado de Contas do Exercício	2011	2017	Não menciona	Vinculada	Dos <i>Royalties</i> dos Recursos Minerais, R\$ 99.965,10 foram efetivamente dispendidos em vale transporte para funcionários, conduta irregular.	Julga irregular a destinação dada aos recursos originários do pagamento de <i>royalties</i> ao Município, haja vista que, em parte, destinados ao pagamento de dívida e ao quadro permanente de pessoal.
008354/989/18	Recurso Ordinário em Apartado de Contas do Exercício 010137/989/15	2011	2018	Não menciona	Não menciona	Ofensa aos Princípios da Transparência (art. 1º da LRF) e da Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei Federal n. 4.320/64), além de ofensa à vedação do art. 8º da Lei n. 7.990/1989.	Desprovisionamento do recurso, mantendo-se a decisão que julgou as contas irregulares.
000237/026/09	Contas Anuais do Executivo Municipal	2009	2011	Não menciona	Não menciona	Falta de informação ao sistema da contabilização em rubricas próprias das receitas da CFEM. Movimentação destas receitas em contas bancárias não vinculadas, havendo transferências para conta movimento. Ausência de comprovação de valores despendidos com tais receitas.	Parecer favorável às contas. Impropriedades apontadas não têm gravidade suficiente para comprometer o conjunto das contas; recomendação ao Executivo para que adote medidas regularizadoras em face do indicado no item 2.1.6 – <i>royalties</i> .
002001/026/08	Contas Anuais do Executivo Municipal	2008	2010	Não menciona	Não menciona	<i>Royalties</i> – parte das despesas não foi utilizada em programas relacionados à energia, pavimentação de rodovias,	Parecer favorável à aprovação das contas, considerando que a justificativa ofertada pela origem de que as receitas da CFEM só não só poderiam ser aplicadas em pagamentos de dívida ou pagamento de pessoal

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
						abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico	afastam as impropriedades apontadas
<b>000466/026/09</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2009	2011	Não menciona	Não menciona	<i>Royalties</i> : despesas empenhadas no montante de R\$ 37.249,50 em discordância com que dispõe o artigo 24 do Decreto Federal n. 1/1991. Lançamento de rendimento de aplicação financeira contabilizado em conta incorreta	Parecer favorável às contas. Impropriedades apontadas não têm gravidade suficiente para comprometer as contas; recomendação ao Executivo para que adote medidas regularizadoras em face do indicado no item 2.1.6 – <i>royalties</i>
<b>000609/026/09</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2009	2011	Não menciona	Não menciona	Falta de controle na aplicação dos recursos, com gastos indiscriminados juntamente com recursos do tesouro, com saques das contas para depósitos em contas da prefeitura, ensejando desvio de finalidade	Parecer favorável às contas, com recomendação para que tenha em conta o exposto pela Auditoria no item 2.1.6.1 – Recursos Minerais e Fundo Especial do Petróleo
<b>1665/026/08</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2008	2010	Não menciona	Não menciona	Transferências para contas não específicas de valores referentes à compensação financeira de recursos hídricos e/ou minerais, evidenciando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da LRF, assim como, aplicação diversa ao estabelecido no artigo 8º da Lei Federal n. 7.990/89 e no artigo 24 do Decreto Federal n. 1/1991	Parecer favorável à aprovação das contas anuais, com recomendação de correção das falhas e irregularidades, que são de natureza formal
<b>000227/026/14</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2014	2016	Não menciona	Não menciona	Utilização indevida dos montantes dos <i>royalties</i> com despesas de pessoal, caracterizando desvio de finalidade vedado pelo art. 8º da Lei Federal n. 7.990/1989	Parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, com determinação de expedição de ofício ao chefe do executivo com advertência para que “deposite os recursos oriundos dos <i>Royalties</i> em conta vinculada, aplicando-os em consonância com o disposto na Lei federal n. 7.990/98”
<b>04393/89/16</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2016	2018	Não menciona	Não menciona	Movimentação de recursos da Cota Parte Compensação Financeira dos Recursos Minerais são recebidos na conta bancária que	Parecer favorável com ressalvas

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
						também movimentação recursos do ICMS.	
<b>002730/026/10</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2010	2012	Não menciona	Não menciona	Falta de aplicação dos recursos recebidos. A receita da compensação financeira de recursos minerais deixou de ser depositada em conta vinculada.	Parecer favorável às contas, com recomendação para que aplique adequadamente os recursos provenientes dos <i>Royalties</i> e deposite a receita da compensação financeira dos recursos minerais em conta vinculada
<b>002765/026/10</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2010	2011	Não menciona	Não menciona	O Município não movimentou em conta vinculada sua receita de <i>royalties</i> .	Parecer favorável às contas, com recomendação para que proceda o controle e utilização adequadas dos recursos de <i>royalties</i>
<b>000617/026/14</b>	Reexame do Parecer desfavorável às Contas Anuais do Executivo Municipal	2014	2017	Não menciona	Não menciona	O recebimento de vultosos recursos de <i>royalties</i> (R\$ 103,7 milhões), receitas da exploração de recurso mineral finito, não exime a administração municipal de buscar recursos próprios, em observância ao artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao artigo 10, X, da Lei n. 8.429/1992.	Não provimento do Pedido de Reexame, mantendo-se o parecer desfavorável às contas anuais
<b>001037/026/11</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2011	2013	Não menciona	Vinculada	Aplicação dos <i>royalties</i> de recursos minerais em finalidade diversa da prevista no art. 24 do Decreto Federal n. 1/1991.	Parecer prévio favorável à aprovação das contas, com recomendação para que aplique os recursos relativos aos recursos minerais nas finalidades previstas no art. 24 do Decreto Federal n. 1/1991.
<b>001324/026/11</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2011	2013	Não menciona	Vinculada	Por meio de conta bancária vinculada, o Município não aplicou integralmente de forma correta tal receita, nos moldes do artigo 8º da Lei Federal n. 7.990/89, e do artigo 24 do Decreto Federal n. 1/1991; realização de despesas impróprias e transferências dos recursos vinculados para contas movimento da Prefeitura com desvio de finalidade dos recursos.	Parecer desfavorável à aprovação das contas anuais, com a formação de autos apartados para análise das irregularidades apontadas quanto aos <i>royalties</i> .
<b>001740/026/12</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2012	2014	Não menciona	Não menciona	Movimentação dos recursos provenientes do Departamento Nacional de Produção Mineral (CFM) na conta movimento da	Parecer favorável às contas, com recomendação à Origem para que implemente ações efetivas para saneamento das falhas anotadas no tópico referente aos <i>royalties</i> .

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
						Prefeitura, contrariando o art. 8º da Lei Federal n. 7.990/89 e ensejando o desvio de finalidade combatido no art. 8º, parágrafo único da LRF.	
<b>003012/026/10</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2010	2012	Não menciona	Não menciona	Não movimentação, em conta vinculada, da integralidade da receita proveniente de <i>royalties</i> , indicando desvio de finalidade; apurou-se o desvio de finalidade na aplicação das receitas provenientes dos <i>royalties</i> (outras espécies – recursos minerais) em despesas de pessoal (PASEP), desatendendo-se o artigo 8º da Lei Federal n. 7.990/89.	Parecer favorável à aprovação das contas anuais, com recomendação para que elimine as falhas anotadas no item <i>royalties</i> .
<b>001754/026/13</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2013	2016	Não menciona	Vinculada	Aplicação incorreta dos recursos da cota-parte dos <i>royalties</i> do Fundo Especial do Petróleo e de Recursos Hídricos e Minerais. Corroborou no comprometimento das contas do município o desacerto indicado no item B.3.3.3 – que trata do desvio de finalidade combatido no parágrafo único, do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que realizadas despesas não vinculadas aos recursos dos “ <i>Royalties</i> ”.	Parecer desfavorável às contas.
<b>002039/026/08</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2008	2010	Não menciona	Vinculada	Inexistência de movimentação dos recursos em conta vinculada, contrariando dispositivo da LRF.	Após reexame, parecer favorável à aprovação das contas, com recomendações sem relação com a CFEM.
<b>000026/026/09</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2009	2011	Não menciona	Não menciona	Consta que a Prefeitura não dispunha de conta vinculada para movimentação das receitas referentes a “cota parte da compensação financeira de recursos minerais e a cota parte da	Parecer favorável à aprovação das contas anuais, com recomendação para que providencie a abertura de Conta Corrente bancária específica, destinada à movimentação da receita oriunda dos <i>Royalties</i> , a qual deve ser utilizada na conformidade da Legislação disciplinadora da espécie.

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
						compensação financeira pela produção de Petróleo [...], daí ensejando a presunção de desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.	
<b>000307/026/14</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2014	2016	Não menciona	Não menciona	Movimentação da receita dos <i>Royalties</i> de Recursos Hídricos e Minerais não foi efetivada integralmente em conta específica.	Após reexame, parecer favorável às contas, com recomendação para que movimente os recursos de <i>royalties</i> em conta específica
<b>001380/026/11</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2011	2013	Não menciona	Vinculada	Desvio de finalidade da conta vinculada pelo uso indevido da receita de <i>royalties</i> de compensação financeira de recursos minerais em despesas de pessoal e de serviço da dívida, desatendendo-se o artigo 24 do Decreto Federal n. 1/1991. Na gestão de receitas vinculadas, a exemplo dos <i>royalties</i> , deverá haver contabilização e desembolso financeiro distintos, com a intenção de avaliar o cumprimento da destinação específica desses recursos.	Parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, com recomendação para que mantenha controle distinto das receitas vinculadas a fins específicos.
<b>003202/989/20</b>	Contas Anuais do Executivo Municipal	2020	2022	Não menciona	Vinculada	As despesas afeitas à arrecadação de <i>Royalties</i> não foram contabilizadas nos códigos de aplicação específicos; O município não movimenta, em conta vinculada, sua receita de <i>Royalties</i> relativo à CFEM, daí ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não foi possível verificar a correta aplicação das receitas vinculadas. Ocorrência grave que não merece ser abonada.	Parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, com recomendação para que aplique as receitas vinculadas nos objetivos específicos, respeitando os correspondentes valores, e realizando os registros de forma a comprovar a correta aplicação.
<b>000436/026/14</b>	Contas Anuais	2014	2016	Não menciona	Não menciona	O Município não movimenta, em	Parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, com

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
	do Executivo Municipal					conta vinculada, sua receita de <i>Royalties</i> (Fundo Especial do Petróleo e Compensação Financeira de Recurso Minerais), daí ensejando o desvio de finalidade combatido no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.	advertência para que deposite os recursos oriundos dos <i>Royalties</i> em conta vinculada, aplicando-os em consonância com o disposto na Lei federal n. 7.990/98.

Fonte: elaboração própria

## 11. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Foram consultadas as bases de dados do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, em 27 de outubro de 2025, por meio do sítio eletrônico <https://portal.tcm.sp.gov.br/Acordao/Index>. Como descritores para a pesquisa, foram utilizadas as seguintes expressões: “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* E minerais” e “*royalty* E mineral”. A busca, no entanto, não encontrou resultados.

## 12. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO DO SUL

Foram consultadas as bases de dados do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, em 23 de outubro de 2025, por meio do sítio eletrônico <https://jurisprudencia.tce.ms.gov.br/jurisprudencia>. Como descritores para a pesquisa, foram utilizadas as palavras-chave “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* E minerais” e “*royalty* E mineral”.

Ao todo, foram localizadas 3 decisões, tendo sido desprezadas aquelas proferidas nos processos de nº 2731/2019 e 3074/2018 uma vez que, quanto à CFEM, limitam-se a apontar que o *royalty* mineral não compõe a base de cálculo do duodécimo do Legislativo Municipal.

Com o objetivo de observar a atividade prática e assistemática do referido tribunal

e identificar mecanismos de controle aplicados, foi analisado o inteiro teor dos acórdãos e coletados os seguintes dados: a) natureza do processo ou procedimento; b) exercício financeiro a que se referem os fatos; c) classificação da CFEM (corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada); d) irregularidades ou achados de auditoria apontados; e) comandos contidos no dispositivo da decisão que se refiram à CFEM. Os dados são, a seguir, apresentados em quadro, de forma resumida.

**Quadro 11** - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
12189/2019	Consulta	2019	2023	Não menciona	Vinculada	Não se aplica	<p><i>Royalties</i> devem ser aplicados em saúde, educação, meio ambiente e infraestrutura, observada a transparência dos respectivos gastos públicos em prol de toda a sociedade.</p> <p>Recursos da CFEM devem ser administrados em sua integralidade, em cada exercício financeiro, de forma destacada, para as referidas finalidades constitucionais.</p> <p>É vedada a aplicação de recursos da CFEM no pagamento de dívidas que não provenham da União e suas entidades, e no pagamento do quadro permanente de pessoal, ressalvado o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, prioritariamente, na educação básica pública em tempo integral, inclusive às relativas ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na Rede Pública.</p> <p>Nos termos da CF/88, art. 212, caput, c/c ADCT, art. 77, inciso III, não se pode considerar os gastos com recursos da CFEM com saúde e educação para cumprimento do mínimo constitucional.</p> <p>Os recursos da CFEM devem ser geridos por fundo especial.</p>

Fonte: elaboração própria

### 13. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

Foram consultadas as bases de dados do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em 27 de outubro de 2025, por meio do *e-Papyrus*, serviço de jurisprudência selecionada, que permite a pesquisa por meio de palavras-chave. A ferramenta encontra-se disponível no sítio eletrônico:

<https://epapyrus.tce.sc.gov.br/?textoLivre=&numeroAcordao=&numeroProcesso=&relatores=&orgaosJulgadores=> .

Como descritores para a pesquisa textual, foram utilizadas as palavras-chave “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* E minerais” e “*royalty* E mineral”.

Ao todo, foram localizadas 2 decisões, submetidas à análise e à coleta dos seguintes dados: a) natureza do processo ou procedimento; b) exercício financeiro a que se referem os fatos; c) classificação da CFEM (corrente ou de capital, vinculada ou não vinculada); d) irregularidades ou achados de auditoria apontados; e) comandos contidos no dispositivo da decisão que se refiram à CFEM. Os dados são, a seguir, apresentados em quadro, de forma resumida. Busca-se, assim, observar a atividade prática e assistemática do referido tribunal e identificar mecanismos de controle aplicados.

#### Quadro 12 - A CFEM na jurisprudência do Tribunal de Contas de Santa Catarina

Número do Processo	Natureza do Processo	Exercício Financeiro	Ano do Acórdão/ Decisão	Receita Corrente ou Capital	Receita Vinculada ou Não Vinculada	Irregularidade Apontada/ ou Achados de Auditoria	Resumo do dispositivo da Decisão em Relação à CFEM
18/0013 0250	Recurso de Reexame	2014	2020	Não menciona	Não vinculada	Ausência de repasse receitas de <i>Royalties</i> destinadas ao Fundo Previdenciário no valor de 1.678.081,67 (valor apurado até junho/2015), em desacordo com o disposto no art. 8º, §§1º, XI, e 2º, X, da Lei Complementar (estadual) n. 412/08	Mantém a multa de R\$ 2.000
18/0013 0411	Recurso de Reexame	2014	2020	Não menciona	Não vinculada	Ausência de repasse receitas de <i>Royalties</i> destinadas ao Fundo Previdenciário no valor de 1.678.081,67 (valor apurado até junho/2015), em desacordo com o disposto no art. 8º, §§1º, XI, e 2º, X, da Lei Complementar (estadual) n. 412/08. Previsão legal que determina o repasse de recursos originários de <i>royalties</i> ao Fundo Previdenciário, estruturado em regime de capitalização. Autorização no art. 8º, §2º, da Lei Federal n. 7.990/1989	Altera a decisão para determinar que, no prazo de 180 (cento e oitenta dias) dias, a contar da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, o atual Secretário de Estado da Fazenda comprove o efetivo repasse da receita de <i>Royalties</i> no valor de R\$ 1.678.081,67, referente ao período de julho de 2008 a junho de 2015 ao Fundo Financeiro do IPREV, a título de recomposição do valor devido ao extinto Fundo Previdenciário, bem como a adequada contabilização

Fonte: elaboração própria

## 14. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Para o estudo, em 27 de outubro de 2025, foi consultado o banco de jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, “Pesquisa de Julgados”, através do endereço eletrônico:

<https://papyrus.tce.ro.tc.br/?textoLivre=&numeroAcordao=&numeroProcesso=&relatores=&orgaosJulgadores=>

Como descritores, foram inseridas as seguintes expressões e palavras-chave na ferramenta de pesquisa livre do sistema Papyrus <https://www.tcepa.tc.br/pesquisaintegrada/principal>: “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* AND minerais” e “*royalty* AND mineral”. Aplicados os critérios acima, o sistema não encontrou resultados.

## 15. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Para o estudo, em 28 de outubro de 2025, foi consultado o banco de jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, através do endereço eletrônico <https://portal.tce.rs.gov.br/app/pesquisa/jurisprudencia/pesquisa>, utilizando-se a ferramenta “Pesquisa de Jurisprudência”. Para tanto, foi selecionada a opção pesquisar em “todas as bases”. Como descritores, foram inseridas as seguintes expressões e palavras-chave: “CFEM”, “compensação financeira pela exploração de recurso mineral”, “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, “*royalties* AND minerais” e “*royalty* AND mineral”.

A busca encontrou 4 resultados que, todavia, foram todos desprezados, uma vez que neles a CFEM foi somente mencionada na fundamentação da decisão, mas não constituía objeto do processo. Trata-se dos processos 002242-0200/01-1, 004838-0200/09-5, 012031-0200/15-7, 034017-0200/19-0.

ANEXO – REGISTROS DO VI SEMINÁRIO DE TRIBUTAÇÃO E DIREITOS  
HUMANOS DO PPGDDA



# JUSTIÇA CLIMÁTICA E DESENVOLVIMENTO: DIÁLOGOS EM TORNO DA COP30



NOV  
12-18



A PARTIR DAS 15H00



ICJ - INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS,  
ALTOS, SALA DE AULA DO PPGDDA



# PROGRAMAÇÃO

**Dia 12 de novembro de 2025**

## **15:00h - Abertura:**

- Maria Stela Campos da Silva (Coordenadora do PPGDDA/UFPA)
- Alexandre Coutinho da Silveira (Vice-Coordenador do PPGDDA/UFPA)

## **15:30h -16:30h**

V Seminário de Tributação e Direitos Humanos – O Estado Fiscal diante da Crise Climática: Novos Paradigmas de Sustentabilidade para a Amazônia

### **Organização:**

- Alexandre Coutinho da Silveira (PPGDDA/UFPA)
- Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff (PPGDDA/UFPA)
- Maria Stela Campos da Silva (PPGDDA/UFPA)

### **Apresentações por discentes:**

- “Controle de Gastos pelos Tribunais de Contas nos Royalties da Mineração”, Clarissa de Cerqueira Pereira.
- “Desafios e Oportunidades para o Mercado de Carbono no Estado do Pará”, Richard Beckerdoff Pinto.
- “Solução Consensual de Controvérsias no Tribunal de Contas da União: uma análise sobre a atuação da SECEXConsenso”, Wanda da Penha Sales.

## **17:00h – 18:30h**

### **Painel: “Educação Ambiental, Governança Multinível e Justiça Climática: Caminhos para a Adaptação Sustentável na Amazônia”**

- Maria Stela Campos da Silva (Coordenadora do PPGDDA/UFPA)
- Karla Harada (USJT / Coordenadora de Educação Ambiental da Comissão do Clima OAB-SP)
- Rosa Ramos (Presidente da Comissão do Clima OAB-SP)
- Andrea Struchel (Diretora Jurídica da ANAMMA - Associação de Municípios e Meio Ambiente)
- Gabriela Otero (Pacto Global Brasil-ONU)
- Maria Ludetana (GEAMAZ-UFPA)
- Consuelo Yoshida (Desembargadora Federal – TRF-3)
- André Geraldês (PUC/SP)

# JUSTIÇA CLIMÁTICA E DESENVOLVIMENTO: DIÁLOGOS EM TORNO DA COP30

📅 12/11/2025 – 18/11/2025 - 15:00 - 18:00 GMT-3

📍 ICJ - Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará - Belém - Pará - Brasil

📺 Com transmissão online

REALIZAR INSCRIÇÃO

## O evento já encerrou



PROCURAR EVENTOS

## Receba os melhores eventos da sua área

Seu melhor e-mail

Receber eventos

## Sobre o evento

O evento "Justiça Climática e Desenvolvimento: Diálogos em Torno da COP30" é promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA/UFPA) e integra as iniciativas acadêmicas realizadas na cidade de Belém durante a 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30).

Entre os dias 12 e 18 de novembro de 2025, serão realizados painéis, seminários e rodas de conversa que dialogam diretamente com a agenda climática global e com os desafios socioambientais da Amazônia. Participarão docentes, discentes, pesquisadores(as), representantes de instituições parceiras, profissionais convidados e ativistas de movimentos sociais.

O objetivo do evento é promover debates públicos sobre temas relacionados à COP30 que se conectam às atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas no PPGDDA, com ênfase nos eixos de justiça climática, desenvolvimento sustentável, governança, direitos humanos, conflitos socioambientais, recursos naturais, regularização fundiária e demais áreas afetadas pela crise climática.

As atividades ocorrerão de forma presencial, no prédio do ICJ/UFPA, com transmissão simultânea pelo canal oficial do programa no YouTube.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

**Controle pelos Tribunais de Contas do gasto dos royalties da Mineração**

Discente: Cláudia de Cerqueira Pereira Arrivabene  
Docente Orientadora: Profa. Dra. Maria Stela Campos da Silva / IQ-UFPA



Mostrar replay do chat

**Mudanças climáticas**

United Nations • As mudanças climáticas são transformações a longo prazo nos padrões de temperatura e clima. As atividades humanas têm sido o principal impulsionador das mudanças climáticas, principalmente devido à queima de combustíveis fósseis como carvão, petróleo e gás.

**Justiça Climática e Desenvolvimento: Diálogos em Torno da COP30**



Mestrado Profissional do PPGDDA - UFPA

454 inscritos

Inscrição

👍 11



🔗 Compartilhar

⬇️ Download

✂️ Clipe



197 visualizações Transmitido ao vivo em 12 de nov. de 2025

O evento "Justiça Climática e Desenvolvimento: Diálogos em Torno da COP30" é promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA/UFPA) e integra as iniciativas acadêmicas realizadas na cidade de Belém durante a 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30).

Entre os dias 12 e 18 de novembro de 2025, serão realizados painéis, seminários e rodas de conversa que dialogam diretamente com a agenda climática global e com os desafios socioambientais da Amazônia. Participarão docentes, discentes, pesquisadores(as), representantes de instituições parceiras, profissionais convidados e ativistas de movimentos sociais.

O objetivo do evento é promover debates públicos sobre temas relacionados à COP30 que se conectam às atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas no PPGDDA, com ênfase nos eixos de justiça climática, desenvolvimento sustentável, governança, direitos humanos, conflitos socioambientais, recursos naturais, regularização fundiária e demais áreas afetadas pela crise climática.

As atividades ocorrerão de forma presencial, no prédio do ICJ/UFPA, com transmissão simultânea pelo canal oficial do programa no YouTube.

- LINK DE INSCRIÇÃO: <https://www.even3.com.br/justica-clim...>

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Receitas públicas por fontes de recursos e a padronização nacional.** *Revista Abracicon Saber*, Brasília-DF, v. 41, ago./set./out. 2022. Disponível em: [https://abracicon.org/abracicon\\_saber/receitas-publicas-por-fontes-de-recursos-e-a-padronizacao-nacional/](https://abracicon.org/abracicon_saber/receitas-publicas-por-fontes-de-recursos-e-a-padronizacao-nacional/). Acesso em: 20 nov. 2025.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Nota recomendatória nº 04/2023:** Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que adotem a linguagem simples e o direito visual. Brasília: Atricon, 2023. Disponível em: [https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota-Recomendatoria-Atricon-n%C2%B0-04\\_2023.docx-1.pdf](https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota-Recomendatoria-Atricon-n%C2%B0-04_2023.docx-1.pdf). Acesso em: 24 nov. 2025

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Nota recomendatória nº 05/2023:** Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que adotem mecanismos de participação da sociedade no âmbito da sua atuação. Brasília: Atricon, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota-Recomendatoria-no-05-2023-Participacao-Cidada.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 de maio de 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).** 11ª ed. Brasília, 2024.

BRASIL. **Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021.** Estabelece a padronização das fontes ou destinações de recursos a ser observada no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União (DOU)*, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof-n-20-de-23-de-fevereiro-de-2021-304861747>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 710, de 25 de fevereiro de 2021.** Estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios. Atualizada pelas Portarias STN nº 925/2021, nº 1.141/2021, nº 1.445/2022, nº 1.566/2022, nº 10.463/2022, nº 688/2023, nº 1.561/2023, nº 1.593/2023, nº 855/2024, nº 1.181/2024, nº 1.307/2024, nº 1.701/2025 e nº 2.297/2025. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao-anexo/26894>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.846/ES. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 18/02/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752018044>>. Acesso em 31 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional.** Brasília, DF, Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI\\_300\\_principios\\_fundamentais\\_auditoria\\_operacional.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_300_principios_fundamentais_auditoria_operacional.pdf)>. Acesso em 20 de maio de 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro para monitoramento de auditorias de natureza operacional.** Brasília, 2002. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/>. Acesso em 19 de maio de 2023.

CASTRO JÚNIOR, Paulo Honório de. **Tributação mineral no Brasil: uma abordagem comparativa**, 2022, Dissertação (Mestrado em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022).

ENRÍQUEZ, Maria Amélia; FERRAZ, Lucas. **Mineração: dinâmicas socioeconômicas no Pará e alternativas para contrapor à maldição dos recursos**. Florianópolis: Habitus, 2023.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. **Trajетórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FUNDAÇÃO AMAZÔNIA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS. **Boletim da Mineração 2023**. Belém. Disponível em: [https://www.fapespa.pa.gov.br/sites/default/files/Boletim%20da%20Minera%C3%A7%C3%A3o%202023%20\(vers%C3%A3o%2017.04.2023\)%20EXPEDIENTE.PUBLICA%C3%87%C3%83O.pdf](https://www.fapespa.pa.gov.br/sites/default/files/Boletim%20da%20Minera%C3%A7%C3%A3o%202023%20(vers%C3%A3o%2017.04.2023)%20EXPEDIENTE.PUBLICA%C3%87%C3%83O.pdf) . Acesso em: 12 de nov. 2023.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Brasil: avaliação da transparência fiscal**. [Brasília]: FMI, 2017. 104 p. Relatório sobre Avaliação da Transparência Fiscal, No. 17/104. Disponível em: <https://www.imf.org/en/-/media/files/publications/cr/2017/portuguese/cr17292p.pdf> . Acesso em: nov. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSSAI (2013). **ISSAI 100 - Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/80/04/47/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI\\_100\\_principios\\_fundamentais\\_auditoria\\_setor\\_publico.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/80/04/47/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_100_principios_fundamentais_auditoria_setor_publico.pdf) . Acesso em: 14 set. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSSAI (2013). **ISSAI 300 - Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional**. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI\\_300\\_principios\\_fundamentais\\_auditoria\\_operacional.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_300_principios_fundamentais_auditoria_operacional.pdf) . Acesso em: 14 set. 2024.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. Edição *E-book*.

MAIETO, Rosano Pierre. Administração Pública dialógica e Tribunais de Contas: novas perspectivas do controle externo prospectivo. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, [S. l.], v. 1, n. 8, p. 64–74, 2022. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i8.102. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/102>. Acesso em: 25 nov. 2025.

MARCO, Crishtian Magnus De; MEZZAROBBA, Orides. **O Direito Humano ao Desenvolvimento Sustentável: Contornos Históricos e Conceituais**. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 14, n. 29, p. 232-349, mai./ago. 2017. Disponível em: <https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1066> . Acesso em: 28 jun. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2023. Edição para *Kindle*.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Edição para *Kindle*.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, v. 12, n. 1, p. 15-30, ene./jun. 2025. DOI: 10.14409. Disponível em:

[https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/pt\\_BR/issue/view/1088](https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/pt_BR/issue/view/1088). Acesso em: 25 nov. 2025

OLIVEIRA, Antônia L. Alves; RIBEIRO, Elly M. Gomes; FERREIRA, Felipe dos Santos; SOUSA, Jessica Costa de. **Para onde vai a CFEM? Uma avaliação das receitas e despesas dos municípios de Marabá (PA), Parauapebas (PA) e Canaã dos Carajás (PA) para o ano de 2021**. Brasília, 2022. (Nota Técnica nº 08). Disponível em: [https://wp.deolhonacfem.org/wp-content/uploads/2023/06/NT\\_08\\_PA\\_CFEM-1.pdf](https://wp.deolhonacfem.org/wp-content/uploads/2023/06/NT_08_PA_CFEM-1.pdf). Acesso em 12 de nov. 2023.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso De Direito Financeiro**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4464>. Acesso em: 17 nov. 2025.

PARÁ. **Lei Complementar n. 133**, de 6 de novembro de 2020. Trata sobre a destinação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) no Estado do Pará. Belém, PA, 2020. Disponível em: [http://bancolegis.alepa.pa.gov.br:8080/lei133\\_2020\\_72484.pdf](http://bancolegis.alepa.pa.gov.br:8080/lei133_2020_72484.pdf). Acesso em: 10 de nov. 2023.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. **Manual Técnico do Orçamento – MTO 2024**. 32. ed. rev. atual. Belém: SEPLAD, ago. 2024. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/Manual-do-Orçamento-MTO-Para.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

QUEIROZ, Rafael Mafei; FEFERBAUM, Marina. (org.). **Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e tese**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. **Governança pública de royalties: Federalismo Fiscal e futuras gerações**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

WINTER, Ana Carolina Souza. **Controle externo e desenvolvimento sustentável: o papel dos Tribunais de Contas do Brasil e de Portugal na implementação da Agenda 2030**. Curitiba: Juruá.