



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 5D52B-393D5-3B416



## **Voto do Relator 00756/2025-1**

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 06393/2024-1

**Classificação:** Consulta

**Setor:** GAC - Davi Diniz - Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

**Criação:** 13/02/2025 09:23

**UG:** PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva

**Relator:** Davi Diniz de Carvalho

**Consulente:** PAULO SERGIO DE NARDI

**CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA – CONHECER – POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL (CFEM) NOS SERVIÇOS DE COLETA DE RESÍDUOS URBANOS E DE TRANSPORTE PÚBLICO - DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.**

1. Os serviços de coleta de resíduos urbanos (serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo coleta, transporte, destinação final e varrição) e de transporte público se inserem no contexto de infraestrutura, de modo que as despesas relacionadas com melhorias promovidas nessas áreas podem ser custeadas com recursos oriundos da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM).

**O CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:**

**I RELATÓRIO**

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Paulo Sérgio De Nardi, Exmo. Prefeito Municipal de João Neiva, na qual são tecidos os seguintes questionamentos a este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES):

1) Os serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos urbanos e serviços para melhorias no transporte coletivo, são caracterizados como de "infraestrutura", sendo, também, "alcançados", para serem contempladas pela despesa proveniente da CFEM?

Por meio do Despacho 25727/2024 (doc. 7), em breve análise inicial acerca do juízo de admissibilidade, entendi pelo conhecimento da presente consulta, eis que atendidos os



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG



respectivos requisitos.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), para que fosse averiguada a existência de prejulgados ou decisões reiteradas sobre a matéria no TCEES, momento em que sobreveio o Estudo Técnico de Jurisprudência (ETJURISP) 20/2024 (doc. 8), cujo teor informou a inexistência de deliberações abordando o tema objeto da consulta.

Os autos foram então encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) para instrução, momento em que sobreveio a Instrução Técnica de Consulta 17/2024 (doc. 9), cuja conclusão abaixo se transcreve:

### 3.CONCLUSÃO

Diante do exposto, sugere-se o não conhecimento da consulta, em razão do não atendimento dos requisitos exigidos pelos artigos 122, caput, e § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 621/2012, Lei Orgânica desta Corte de Contas, ressaltando-se, no entanto, a possibilidade de saneamento das irregularidades, caso seja providenciado um novo parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente, que responda o questionamento apresentado, além de serem indicados os dispositivos normativos acerca dos quais se requer a análise.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas junto ao TCEES (MPC) elaborou o Parecer 4820/2024 (doc. 12), anuindo *in totum* aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica de Consulta 17/2024.

Retornando o feito ao gabinete deste Relator para prolação de Voto, constatei que o vício suscitado através da análise empreendida pela equipe técnica deste Tribunal era sanável, momento em que proferi o Voto 4455/2024 (doc. 13), posteriormente convertido na Decisão 3264/2024 (doc. 14), determinando o saneamento do processo mediante a juntada de novo parecer jurídico atendendo às exigências do art. 22, caput e § 1º, inciso V, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES – LOTCEES).

Em atendimento ao teor da determinação *supra*, o consulente promoveu a juntada de resposta de comunicação e de outros documentos complementares (docs. 16 e 17).

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC), tendo a equipe se manifestado por meio da Instrução Técnica de





Consulta 21/2024 (doc. 22), cuja conclusão se deu nos seguintes termos:

## 2. CONCLUSÃO

Diante do exposto, sugere-se que o consulente seja notificado da Decisão TC nº 03264/2024-1 (Evento nº 14), oportunizando-se ao mesmo a juntada aos autos de um novo parecer de seu órgão de assistência técnica ou jurídica, que responda o item questionado, sob pena de não conhecimento da consulta, conforme o disposto no art. 122, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 621/2012, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Novamente instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas junto ao TCEES (MPC) elaborou o Parecer 5975/2024 (doc. 25), anuindo integralmente à fundamentação contida na Instrução Técnica de Consulta 21/2024.

Conforme termos regimentais, os autos retornaram ao gabinete deste Relator, momento em que proferi o Voto 6431/2024 (doc. 26), posteriormente convertido na Decisão 4896/2024 (doc. 27) cuja proposta de deliberação se deu no seguinte sentido:

1.1. NOTIFICAR o consulente Sr. Paulo Sérgio de Nardi, Prefeito Municipal de João Neiva, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe o Parecer Técnico elaborado por seu órgão de assistência técnica e/ou jurídica, que responda ao item questionado nesta consulta, na forma do art. 122, §1º, inciso V, da LC 621/2012, sob pena de não conhecimento, nos termos do art. 321, parágrafo único e art. 15, ambos do Código de Processo Civil, e dos arts. 63, inciso III e 70, LC 621/2012;

Em atendimento a esta determinação, o consulente juntou aos autos os documentos constantes dos eventos 29 a 30.

Na sequência, o feito foi posteriormente submetido à análise do Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NCR), que se manifestou por meio da Instrução Técnica de Consulta 2/2025 (doc. 36).

Por fim, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas junto ao TCEES, tendo sido elaborado Parecer 329/2025 (doc. 39), da lavra do Procurador Luis Henrique, anuindo *in totum* aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica de Consulta 2/2025.

É o relatório.





## II FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, necessário se faz avaliar se houve, de fato, o atendimento às determinações contidas na Decisão 4896/2024 (doc. 27) para posterior processamento da presente consulta.

Isso porque, e conforme se verifica, o consulente foi notificado para que encaminhasse à esta Corte o Parecer Técnico elaborado por seu órgão de assistência técnica e/ou jurídica, respondendo ao item questionado nesta consulta, na forma do art. 122, §1º, inciso V, da LC 621/2012, sob pena de não conhecimento, nos termos do art. 321, parágrafo único e art. 15, ambos do Código de Processo Civil, e dos arts. 63, inciso III e 70, LC 621/2012;

Após a juntada da resposta pelo Sr. Paulo Sérgio de Nardi, constata-se que o mesmo anexou aos autos o parecer do órgão de assistência jurídica que responde as dúvidas apresentadas (doc. 30), conforme exige o art. 122, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 621/2012.

Além disso, a consulta contém a descrição precisa da dúvida, e menciona as normas a respeito das quais requer os esclarecimentos. Também se observa que a matéria consultada possui relevância jurídica, econômica, social e repercussão no âmbito da Administração Pública, de acordo com a exigência do § 2º, do art. 122, da Lei Orgânica.

Assim, em tendo sido devidamente satisfeitas as exigências legais e regulamentares para que seja admitida, conheço a presente consulta.

### II.2 DO MÉRITO

Como sobredito, cuida-se de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de João Neiva, Sr. Paulo Sérgio de Nardi, com vistas a dirimir dúvidas acerca da interpretação da redação do art. 20, § 1º, da Constituição de 1988, mediante o seguinte questionamento:

1) Os serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos urbanos e serviços para melhorias no transporte coletivo, são caracterizados como de "infraestrutura", sendo, também, "alcançados", para serem contempladas pela despesa proveniente da CFEM?





Em apertada síntese, o questionamento se consubstancia no fato de o art. 20, § 1º, da Constituição de 1988 prever que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como os órgãos da administração direta da União, fazem jus à uma compensação financeira como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

A indagação feita na consulta se relaciona justamente com a utilização dos recursos oriundos da CFEM para cobrir despesas com serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos urbanos e melhorias no transporte coletivo.

Assim, em razão da ausência de definição sobre o alcance que teria a palavra “*infraestrutura*”, suscita o consulente a dúvida se as despesas realizadas para melhoria dos serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos urbanos e de transporte coletivo poderiam ser entendidas como despesas de melhoria da infraestrutura municipal, para fins de serem custeadas com recursos oriundos da CFEM.

Apenas como forma de complementação e esclarecimento, entendo pertinente elucidar que a **Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)** se perfaz em um tipo de *royalty* cobrado das empresas que exploram recursos minerais no Brasil. Em termos gerais, a CFEM nada mais é do que uma compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e a órgãos da União pela exploração econômica dos recursos minerais em seus territórios.

Dito isso, o principal objetivo da CFEM é o de ser uma contrapartida financeira paga pela utilização dos recursos minerais extraídos, de modo a garantir que as regiões afetadas pela mineração sejam beneficiadas com os valores arrecadados.

Assim, a leitura da Lei nº 7.990/1989 – que instituiu a CFEM -, posteriormente atualizada pela Lei nº 13.540/2017, prescreve que os recursos devem ser aplicados em projetos que promovam o desenvolvimento local, tais como **melhoria da infraestrutura**, melhoria da qualidade ambiental e investimentos em saúde e educação.

Feito este breve introito, passo então a análise.

Extrai-se das informações contidas na Instrução Técnica de Consulta 2/2025 (doc. 36)





**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

que:

*Os recursos da CFEM são creditados para os Estados e Municípios, em suas respectivas Contas de Movimento, específicas. Tais recursos não poderão ser aplicados em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal. As receitas devem ser aplicadas em projetos que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infra-estrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação.*

A noção do que estaria compreendido dentro da palavra “*infraestrutura*” acima transcrita demanda certa cautela por parte dos estudos e conclusões empreendidos por esta Corte, neste caso concreto.

Isso porque eventual decisão em um ou outro sentido terá repercussão jurídica em diversos municípios deste Estado, fazendo, assim, razão que o tema discutido seja examinado com cuidado e prudência.

Por esse motivo, entendo pertinente destacar certos entendimentos trazidos tanto pelo consulente quanto pela equipe técnica do TCEES acerca da matéria.

De início, aponto o que prescreve o material produzido pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM)<sup>1</sup>, intitulado Estudos Técnicos CNM – Volume 5 – Entenda a CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais), apresentado pelo consulente, e que, como bem apontado pelos auditores do Tribunal, já teria sido utilizado no bojo de deliberações no âmbito do TCE/MG, TCE/MS e do TCM/BA.

Neste sentido, transcrevo os seguintes trechos da Instrução Técnica de Consulta 2/2025 (doc. 36):

TCEMG

Processo: 932336 (Auditoria) Data da sessão: 02/04/2019 EMENTA AUDITORIA. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS – CFEM. PAGAMENTO DE DÍVIDAS DO MUNICÍPIO. UTILIZAÇÃO SEM VINCULAÇÃO A PLANOS QUE PROMOVAM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA MUNICIPALIDADE. IRREGULARIDADES EM OBRAS REALIZADAS COM RECEITAS DOS ROYALTIES. REPASSES PARA IGREJAS. REPASSES PARA CLUBES DE FUTEBOL. DESPESAS NÃO AFETAS À CFEM E AUSÊNCIA DE

<sup>1</sup> Organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, cujo objetivo é consolidar o movimento municipalista e fortalecer a autonomia dos Municípios, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população (<https://cnm.org.br/institucional>).



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto

GBG



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

## JUSTIFICATIVA DE PRORROGAÇÃO DO CONTRATO. IRREGULARIDADE. DANO AO ERÁRIO. MULTA.

1. De acordo com a regra insculpida no art. 8º da Lei n. 7990/89, é irregular a aplicação de recursos advindos da Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM no pagamento de dívidas, desde que essas não digam respeito a despesas passíveis de serem custeadas com tais recursos. 2. Embora o art. 8º da Lei n. 7990/89 tenha vedado a utilização de receitas provenientes da CFEM apenas no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, a Administração Municipal deveria empregar esses recursos em áreas mais condizentes com os fins para os quais a compensação financeira foi criada, tais como, na diversificação de base produtiva do Município, na melhoria de sua estrutura física e na recuperação do meio ambiente afetado pela exploração mineral. 3. A ausência de apresentação dos motivos que determinam a celebração de termo aditivo viola não apenas a regra contida no art. 65, caput, da Lei n. 8666/93, como também o princípio da motivação, o qual orienta as ações da Administração Pública. 4. Segundo o art. 19, I, da Magna Carta, é irregular a realização de repasses financeiros a igrejas, dado que aos Municípios é vedado o estabelecimento de cultos religiosos, bem como a subvenção destes. 5. É irregular a destinação de auxílios financeiros, com recursos originários do pagamento de royalties, para clubes de futebol, por constituírem tais gastos despesas não afetas à CFEM, na medida em que não contribuem para a diversificação da economia, para a recuperação do meio ambiente ou para a melhoria da infraestrutura municipal, além de não se destinarem à promoção do desporto educacional, em afronta ao art. 217, II, da Constituição Federal. 6. Os serviços de transporte e incineração de lixo hospitalar podem ser considerados consentâneos com os propósitos de criação da CFEM, na medida em que favorecem as condições sanitárias da municipalidade, representando um investimento na infraestrutura local. Todavia, são irregulares as sucessivas prorrogações contratuais realizadas sem análise prévia de viabilidade econômica.

[...]

AUDITORIA N. 932831 AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. VERIFICAÇÃO DO RECEBIMENTO E DA DEVIDA APLICAÇÃO DOS RECURSOS NA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM). APLICAÇÃO LIVRE DOS RECURSOS. IRREGULARIDADE. DETERMINADA A RECOMPOSIÇÃO DO VALOR IRREGULARMENTE APLICADO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

1. O recebimento da CFEM - Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais implica em um maior poder-dever do Estado em efetivar a constituição, em especial considerando que os recursos minerais são finitos e pertencem à União, nos termos do art. 20, IX, da Constituição da República. 2. A eficácia e concretização dos direitos fundamentais, nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição da República, implica em que os recursos da CFEM devem ser transformados em investimentos, como base para o desenvolvimento permanente da sociedade, nos termos dos arts. 3º, 170, incisos VI, VII, VIII e IX e 174 da Lei Fundamental pátria, em consonância com os arts. 252 e 253 da Constituição Estadual e o próprio art. 23 da Constituição da República, no tocante aos deveres municipais. 3. Os recursos da CFEM devem ser aplicados em saúde, educação, meioambiente e infraestrutura, observada a transparência dos respectivos gastos públicos em prol de toda a sociedade, em cumprimento aos arts. 3º, 170, 196, 205 e 225 da Constituição da República, bem como aos arts. 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal. De igual modo, os recursos advindos da CFEM devem ser administrados em sua integralidade, em cada exercício financeiro, de forma destacada, para as referidas finalidades



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto

GBG



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

constitucionais, ultrapassando-se a mera literalidade. Precedentes deste Tribunal, com natureza de Balanço Geral do Estado: Processo n. 912324, Rel. Conselheiro José Alves Viana; Processo n. 886510, Rel. Conselheiro Mauri Torres; Processo n. 872207, Rel. Conselheiro Cláudio Terrão; Processo n. 951454, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz. 4. É possível a utilização de recursos da CFEM para investimentos em eletrificação urbana e rural, permitindo-se o desenvolvimento da sociedade através da disponibilização de energia elétrica, nos termos do art. 12, § 4º, da Lei 4.320/64. 5. Permite-se a utilização de recursos da CFEM para pagamento de desapropriação de bem imóvel, desde que o referido imóvel seja destinado para atender aos direitos fundamentais à educação, à saúde, ao meio ambiente, além de obras de infraestrutura e/ou desenvolvimento econômico, art. 12, § 4º, da Lei 4.320/64. 6. A utilização dos recursos da CFEM com custeio de atividade administrativa ou destinação livre é irregular, pois os recursos minerais geradores da referida contribuição pertencem à União, art. 20, inciso IX, da Constituição da República, e são finitos em essência, ou seja, possuem prazo determinado de exploração. Caso utilizados com despesas correntes da máquina estatal, os recursos da CFEM tenderão a criar uma economia de gastos municipais insustentável. 7. Existe a possibilidade de utilização de recursos da CFEM para investimento, art. 12, § 4º, da Lei 4.320/64, desde que observada a utilização do estádio de futebol com projetos sociais e de integração da comunidade a curto, médio e longo prazo, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado nas ADIs n. 1.950 e 3.512. 8. Nos termos da Constituição da República, 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. 9. Os recursos da CFEM devem ser geridos por fundo especial, nos termos dos arts. 71 a 74 da Lei 4.320/64, evitando-se que o município permaneça vulnerável.

[...]

TCE/MS PARECER-C - PAC00 - 4/2023 PROCESSO TC/MS: TC/12189/2019  
TIPO DE PROCESSO:

CONSULTA EMENTA: CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL – UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (CFEM) – CUSTEIO DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA EM TEMPO INTEGRAL – PAGAMENTO DA FOLHA DE PROFESSORES DO FUNDEB – VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS DA CFEM EM PAGAMENTO DE DÍVIDAS QUE NÃO PROVENHAM DA UNIÃO E SUAS ENTIDADES E NO QUADRO PERMANENTE DE PESSOAL – RESSALVA – CUSTEIO DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PRIORITARIAMENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA EM TEMPO INTEGRAL – PAGAMENTO DE SALÁRIOS E OUTRAS VERBAS DE NATUREZA REMUNERATÓRIA A PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO EM EFETIVO EXERCÍCIO NA REDE PÚBLICA – NÃO CONSIDERAÇÃO DOS GASTOS COM RECURSOS DA CFEM COM SAÚDE E EDUCAÇÃO PARA O CUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL. 1. Os recursos transferidos aos municípios a título de compensação financeira pela 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 (royalties) devem ser aplicados em saúde, educação, meio ambiente e infraestrutura, observada a transparência dos respectivos gastos públicos em prol de toda a sociedade, em cumprimento aos arts. 3º, 170, 196, 205 e 225 da CF/88, bem como aos arts. 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal. De



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto

GBG



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

igual modo, os recursos advindos da CFEM devem ser administrados em sua integralidade, em cada exercício financeiro, de forma destacada, para as referidas finalidades constitucionais. 2. 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. 3. 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.

4. Os recursos da CFEM devem ser geridos por fundo especial, nos termos dos arts. 71 a 74 da Lei 4.320/64.

[...]

TCM/BA PROCESSO Nº 19650e21 PARECER Nº 01995-21 CONSULTA. RECEITAS ORIUNDAS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS. DÊSPESAS. LEI Nº 7990/89. Os recursos relativos à Compensação Financeira pela exploração de recursos minerais, nos termos da legislação específica, não constituem receita livre dos municípios, sendo vedada sua aplicação em pagamento de dívidas e no 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. Consoante sistemática da matéria, não há vedação para utilização das receitas da CFEM em despesas de capital. [...] Com efeito, o aproveitamento econômico da exploração dos recursos naturais no território brasileiro, dentre eles os minerais, no Brasil tem sede constitucional, conforme dicção do art. 20 da CF/88, com redação dada pela EC nº 102/2019: Art. 20. São bens da União: (...) IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; (...) § 1º É assegurada, nos termos da lei, 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. (g.n.) A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) foi criada pela Lei nº 7.990/1989. Trata-se de uma contraprestação em favor dos entes federados pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios, nos termos do art. 1º da referida legislação: Art. 1º O aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e dos recursos minerais, por quaisquer dos regimes previstos em lei, ensejará compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a ser calculada, distribuída e aplicada na forma estabelecida nesta Lei. O regramento da matéria foi alterado pela Lei nº 13.540/2017, que modificou as leis nº 7.990/1989 e nº 8.001/1990, com o objetivo de modernizar a sistemática de apuração e recolhimento da CFEM, notadamente em face da base de cálculo, atualização das alíquotas e critério de distribuição dos royalties entre os entes federativos. Atualmente, cabe a Agência Nacional de Mineração (ANM) o gerenciamento da arrecadação e distribuição dos recursos entre os beneficiários, como se verifica no site oficial da agência reguladora: O que é Contribuição Financeira pela Exploração Mineral – CFEM? A CFEM, estabelecida pela Constituição de 1988, em seu Art. 20, § 1º, é devida aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, e aos órgãos da administração da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto

GBG



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

em seus respectivos territórios. Quem administra a CFEM? Compete à ANM baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM. (<https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/contribuicao-financeira-pela-exploracao-mineral-2013-cfem/>) Ao seu turno, o papel fiscalizatório dos Tribunais de Contas estaduais, dentre eles o TCM-BA, mantém-se firme em face dos recursos em espeque, como bem pontuado no julgamento da ADI 4606-BA do STF, que tratou do tema: ... a propósito do controle externo dessas verbas públicas, o Plenário desta CORTE concluiu que, embora os recursos do subsolo e os potenciais de energia hídrica pertençam à União, a compensação gerada pela sua exploração econômica seria de titularidade dos Estados e Municípios cujos territórios fossem afetados por essa atividade, pelo que a fiscalização dos recursos recebidos caberia aos Tribunais de Contas dos respectivos Estados, e não ao Tribunal de Contas da União. Portanto, há consenso na jurisprudência da CORTE no sentido de que as rendas obtidas nos termos do art. 20, § 1º, da CF constituem receita patrimonial originária, cuja titularidade – que não se confunde com a dos recursos naturais objetos de exploração – pertence a cada um dos entes federados afetados pela atividade econômica. [...] No que se refere à aplicação dos recursos das compensações financeiras de exploração de recursos naturais, deve o gestor municipal atentar-se as vedações contidas na lei de regência. É o que se extrai da leitura do art. 8º do referido diploma legal (Lei nº 7990/89): 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. (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990) § 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013) I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013) 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. (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013) § 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.195, de 14.2.2001) (g.n.) Da leitura atenta da norma de regência, extrai-se que a destinação legal do montante arrecadado através da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais está voltado a proibição de determinados gastos públicos e não necessariamente a uma vinculação específica em determinadas áreas. A mesma constatação foi registrada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, no processo de Auditoria nº 07/00353267: AOR 07/00353267 Relatório 1.620/2007 A Lei n.º 7.990/89, de 28/12/89, que instituiu a compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, estabeleceu no seu artigo 8º a forma de aplicação dos referidos recursos. (grifos nossos) Tem-se, pois, respondendo o primeiro questionamento, que os recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - 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



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto

GBG



Rua José de Alexandre Buaiç, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



ensino e à capitalização de fundos de previdência. A orientação da ANM sobre a temática traz importante contribuição, a seguir transcrita: Como devem ser utilizados os recursos da CFEM? Os recursos originados da CFEM, não poderão ser aplicados em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. As respectivas receitas deverão ser aplicadas em projetos, que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação. (<https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/contribuicao-financeira-pela-exploracao-mineral-2013-cfem/>) Seguindo a mesma esteira, tem-se a orientação da Confederação Nacional dos Municípios, no estudo intitulado “Entenda a CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais)”: Os recursos da CFEM são creditados para os Estados e Municípios, em suas respectivas Contas de Movimento, específicas. Tais recursos não poderão ser aplicados em pagamento de dívida ou no quadro permanente de pessoal. As receitas devem ser aplicadas em projetos que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infra-estrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação. (Estudos Técnicos CNM – Volume 5, 2012, pag. 180) Nesta linha de entendimento, percebe-se uma orientação de diversos setores para que a destinação da CFEM traduza-se em ações e programas voltados a melhorias da realidade local e recomposição das perdas ambientais decorrentes da referida exploração. Destarte, em resposta ao segundo quesito, afirma-se que é permitido gastos dos recursos da CFEM em despesas de capital, notadamente nas áreas de infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e educação, consoante sistemática da matéria. Neste aspecto, importa rememorar que tratam-se de recursos provenientes de fontes não renováveis, isto é, finitas, a mostrar a transitoriedade do recebimento dos recursos pelos municípios beneficiados, de modo que indica-se que os dispêndios com tais verbas traduzam-se em investimentos. Como enfatizado no estudo já citado da CNM, “... a CFEM é um instrumento que pode ser utilizado para sanar alguns dos problemas sócio-econômicos causados pela exploração mineral.” (Estudos Técnicos CNM – Volume 5, 2012, pag. 85) [...] Percebe-se que a utilização das receitas decorrentes de compensações financeiras CFEM estão disciplinadas no art. 8º da Lei nº 7.990/89, exigindo-se do gestor atenção as vedações impostas pela legislação, destinando os recursos em prol da coletividade, sem desvirtuamentos dos comandos legais. Isto porque, no caso concreto, analisada a realidade da situação posta, pode-se verificar que determinada despesa suportada com recursos da compensação financeira CFEM em verdade traduziu-se em burla do art. 8º da Lei nº 7.990/89, a ensejar responsabilização dos envolvidos. A utilização de tais recursos para determinado fim não autorizado na legislação, configura-se desvio de finalidade na sua aplicação e desatendimento ao interesse público, podendo caracterizar-se como ato de improbidade administrativa. [...] Outrossim, cumpre pontuar que, as receitas recebidas a título de Compensação Financeira pela exploração de recursos minerais, por serem receitas públicas, devem obediência aos preceitos da Lei nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/00. Por tudo exposto, entende esta Assessoria Jurídica que os recursos relativos à Compensação Financeira pela exploração de recursos minerais, nos termos da legislação específica, não constituem receita livre dos municípios, sendo vedada sua aplicação em pagamento de dívidas e no 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. Por fim, consoante sistemática da matéria, não há vedação para utilização das receitas da CFEM em despesas de capital.

[...]





A jurisprudência acima colacionada deixa evidente que os recursos provenientes da CFEM podem ser utilizados para a melhoria da **infraestrutura local**.

Consoante mencionado, instada a se manifestar, a unidade técnica, sob detida análise da matéria e mediante interpretação da norma em tela em conjunto com os conceitos que gravitam sobre o tema, concluiu que os serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos urbanos e de transporte coletivo, se enquadrariam no contexto da infraestrutura municipal, de modo que as despesas com tais serviços poderiam ser custeadas com os recursos da CFEM.

Como principal fundamento para a conclusão, o corpo técnico cita o teor do material publicado em 2022 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), intitulado *Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios*<sup>2</sup>, que, em sua página 24, define “*infraestrutura*” como “*a estrutura básica que viabiliza o funcionamento da economia e possibilita o desenvolvimento das atividades humanas em seus mais diversos aspectos e dimensões*”.

Prossegue a unidade técnica com a seguinte fundamentação:

Aprofundando no tema, o aludido material, na pg. 25, traz os seguintes esclarecimentos:

[...]

Torrisi (2009) define infraestrutura como um conjunto de bens de capital ofertados em grandes unidades, a partir de investimentos caracterizados por longos períodos de duração até a maturação, indivisibilidade da planta e elevada relação capital-produto. Para Straub (2008), a infraestrutura consiste nos seguintes setores: energia; transporte; telecomunicações; e água e saneamento. Além desses setores citados, Sánchez et al. (2017) também consideram como infraestrutura os serviços prestados nos setores de abastecimento de água, energia elétrica, gás natural, coleta de resíduos, tecnologias de informação e comunicação (TICs), rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, drenagem e irrigação. Borça Júnior e Quaresma (2010) também consideram como infraestrutura os serviços de energia elétrica, telecomunicações, saneamento e logística de transportes em rodovias, ferrovias e portos. No estudo realizado por Pêgo e Campos Neto (2010), o conceito de infraestrutura é desagregado em duas partes: i) infraestrutura social e urbana; e ii) infraestrutura econômica. A infraestrutura social e urbana foca prioritariamente no suporte às atividades no nível domiciliar e no nível dos indivíduos, a partir de investimentos nos setores de habitação, saneamento e transporte urbano. Por sua vez, a infraestrutura econômica visa dar apoio às atividades do setor produtivo e tem como foco os

<sup>2</sup> [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/4/Concess%C3%B5es\\_e\\_Parcerias\\_Cap01.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11401/4/Concess%C3%B5es_e_Parcerias_Cap01.pdf)





investimentos nos setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás natural, biocombustíveis e telecomunicações. Este trabalho se debruçará essencialmente sobre o segundo conceito – isto é, as análises a respeito da infraestrutura econômica.

[...]

Nota-se que no decorrer de toda a narrativa trazida pela equipe de auditores desta Corte, restou clarividente que diversas atividades podem ser inseridas na compreensão e extensão do que abarca a tal “*infraestrutura*” que ora se debate.

Sobre as inúmeras possibilidades, é possível mencionar: habitação, energia elétrica, petróleo, transporte urbano, rodovias, ferrovias, portos, abastecimento de água, drenagem e irrigação, saneamento, coleta de resíduos, tecnologias de informação e comunicação, dentre outras.

É possível afirmar, portanto, que investimentos neste setor (serviços de coleta, transporte e destinação final dos resíduos urbanos e serviços para progressos no transporte coletivo) melhoram progressivamente a **infraestrutura urbana**.

Em recente artigo<sup>3</sup> publicado pela FIA Business School, o conceito de infraestrutura é definido como sendo “*uma área vital para o desenvolvimento socioeconômico de um país/é o conjunto de elementos que estimula o desenvolvimento socioeconômico de uma região.*”

Neste sentido:

Ela é formada pelos serviços de saneamento, transporte, energia e telecomunicação – todos contribuindo para o progresso e evolução de uma determinada região. Qualificar a infraestrutura repercute positivamente em muitas áreas.

Assim como cria **melhores condições para a vida em sociedade**, gera emprego e renda.

Afinal, a infraestrutura está em tudo.

Suas quatro áreas macro influenciam no deslocamento de pessoas e mercadorias e também no processo produtivo do local, o que resulta no crescimento econômico.

São eles:

3

<https://fia.com.br/blog/infraestrutura/#:~:text=A%20infraestrutura%20%C3%A9%20uma%20%C3%A1rea,evolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20uma%20determinada%20regi%C3%A3o.>





- **Saneamento:** aqui, podemos incluir a coleta de lixo, o fornecimento de água tratada, a coleta e o tratamento do **esgoto** doméstico e industrial, além da limpeza de vias públicas. Esses serviços são fundamentais para a prevenção de doenças e o aumento da qualidade de vida e bem-estar da população
- **Transporte:** o investimento em **mobilidade urbana** e na construção de estradas, aeroportos, ferrovias, hidrovias e portos é fundamental para o desenvolvimento econômico, uma vez que repercute no deslocamento de pessoas e mercadorias
- **Energia:** esse é um dos principais serviços de infraestrutura, tanto a geração quanto a distribuição dela, visto que a energia é importante para o abastecimento de residências, empresas e indústrias, além de propriedades do campo e veículos
- **Telecomunicação:** é essencial para a troca de informações entre pessoas e empresas de diversas localizações, ou seja, para a **realização de negócios**. Isso pode ser feito através de celular, telefone fixo, internet, rádio e outros meios

É certo que avanços e investimentos nesta seara (resíduos sólidos) impactam diretamente na **qualidade ambiental**, que é também um dos escopos da CFEM (já mencionado anteriormente).

Conjuntamente com a exposição da fundamentação acima, a unidade técnica desta Corte ainda complementa o debate trazendo à lume o teor de um documento do governo federal, do Ministério das Cidades, intitulado Sistemática 2011 – Manual para apresentação de propostas – Programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano (Infraestrutura Urbana)<sup>4</sup>, onde, na página 3, dentre alguns dos exemplos de ações de infraestrutura, menciona acerca da coleta de lixo e transporte público.

Neste sentido, transcrevo o seguinte trecho da Instrução Técnica de Consulta:

[...]

3. DIRETRIZES GERAIS DO PROGRAMA A AÇÃO DE APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO tem como objetivo apoiar diversas ações de infraestrutura urbana como saneamento, abastecimento de água, coleta de esgoto e lixo, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outras caracterizadas como desenvolvimento urbano cujas modalidades estão previstas no presente manual, e que contribuam para a qualidade de vida da população, resguardadas as competências setoriais do MCidades

[...]

<sup>4</sup> [https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/saneamento/copy\\_of\\_Manual\\_Infraestrutura\\_Urbana\\_2011\\_\\_1D73.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/saneamento/copy_of_Manual_Infraestrutura_Urbana_2011__1D73.pdf)





**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

Todo o raciocínio acima delineado deixa sem sombra de dúvidas que os serviços de coleta de resíduos urbanos (que abrange os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo coleta, transporte, destinação final e varrição) e de transporte público estão inseridos no contexto da infraestrutura urbana, fato que permite a utilização dos recursos provenientes da CFEM para saldar esse tipo de despesa.

Assim, compreendo que o entendimento exposto através da Instrução Técnica de Consulta 2/2025 (doc. 36), e acompanhado sem quaisquer objeções pelo MPC, está de acordo com os conceitos apresentados tanto em documentos federais quanto em jurisprudências de outros Tribunais de Contas.

### **III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**

Ante todo o exposto, acompanhando integralmente o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**DAVI DINIZ DE CARVALHO**  
**Conselheiro Relator**

### **ACÓRDÃO**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:

#### **III.1 CONHECER da consulta, para respondê-la nos seguintes termos:**

**1.1** Os serviços de coleta de resíduos urbanos (serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incluindo coleta, transporte, destinação final e varrição) e de transporte público se inserem no contexto de infraestrutura, de sorte que as despesas relacionadas com melhorias promovidas nessas áreas podem ser custeadas com recursos oriundos da Compensação Financeira pela



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto

GBG



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho*

Exploração Mineral (CFEM), destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e aos órgãos da administração da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios.

**III.2 DAR CIÊNCIA** ao consulente, na forma regimental;

**III.3 ARQUIVAR** os autos após o trânsito julgado.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

GBG