



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

JOSILDO FRANCISCO DE OLIVEIRA

**A NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA
EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS - CFEM**

**CAMPINA GRANDE
2017**

JOSILDO FRANCISCO DE OLIVEIRA

**A NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA
EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS - CFEM**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Financeiro

Orientador: Professor Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira

**CAMPINA GRANDE
2017**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

O48n Oliveira, Josildo Francisco de
A Natureza jurídica da compensação financeira pela exploração dos recursos minerais - CFEM [manuscrito] / Josildo Francisco de Oliveira. - 2017.
50 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2017.
"Orientação: Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira, Departamento de Direito Público".

1. Compensação financeira pela exploração dos recursos minerais 2. Natureza jurídica 3. Receitas públicas 4. Preço público I. Título. 21. ed. CDD 344.046

JOSILDO FRANCISCO DE OLIVEIRA

A NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO
DOS RECURSOS MINERAIS - CFEM

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao curso de Direito da Universidade Estadual
da Paraíba, como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Financeiro

Aprovada em: 03/05/2017

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Ms. Amilton de França (Examinador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Ms. Alex Taveira dos Santos (Examinador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aos meus filhos, Lucas, Beatriz e Felipe, e a minha esposa, Edilma, por acreditar e compreender a minha ausência nas noites destes últimos seis anos e não ter medido esforços nesta conquista. DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, o mestre dos mestres, por ter me abençoado e permitido cursar Direito nesta Instituição de ensino maravilhosa que é a UEPB.

À Professora Raissa, coordenadora do curso, por seu empenho, dedicação e por seus ensinamentos quando professora das disciplinas iniciais do curso.

Ao professor Alexandre Henrique Salema Ferreira, pelas leituras sugeridas ao longo desta orientação e pela dedicação e paciência que teve com meus questionamentos.

Ao professor Amilton de França, que muito me honra em participar de minha banca examinadora. E pela dedicação que tem pelo seu ofício, seja em sala de aula ou na direção de centro da UEPB – CCJ.

Ao professor Alex Taveira dos Santos, que muito me honra em participar de minha banca examinadora.

A minha mãe, Maria Martins de Oliveira (*in memoriam*), referência maior da minha formação como ser humano, que sempre me incentivou e acreditou em mim. Por esse motivo, e outros, certamente se orgulharia do feito de seu filho.

A minha irmã, Maria Aparecida de Oliveira Silva, pelos seus simples, sinceros e generosos ensinamentos, que em muito contribuíram para a formação do meu caráter.

A minha esposa, Edilma Santos de Oliveira, que me transmite a paz necessária para seguir sempre em busca de meus objetivos.

Aos meus filhos, Lucas, Beatriz e Felipe, que compreenderam a ausência do pai nas noites desses seis anos de curso.

Aos meus irmãos, que, mesmo distantes, sempre torceram pelo sucesso do mano.

Aos meus colegas de trabalho, pelo incentivo e colaboração, especialmente Arnaldo Bezerra, Anderson Lima de Brito e Ingrid Monique dos Santos Ramirez Emery.

Aos professores do Curso de Direito da UEPB, de quem tive o privilégio e o prazer de ser aluno, e que, ao longo desses quase seis anos, de uma forma ou de outra, proporcionaram a realização desse sonho de me tornar bacharel em Direito.

Aos funcionários da UEPB, pela presteza e atendimento quando nos foi necessário.

“Não permaneça eternamente na via pública, indo apenas aonde os outros têm ido. Deixe o caminho batido, de vez em quando, e embrenhe-se na floresta. Certamente você encontrara algo que nunca viu antes. Naturalmente, será uma coisa pequena, mas não a ignore. Siga-a, explore-a ao seu redor; uma descoberta leva a outra e antes que se perceba, terá algo em que vale a pena pensar”.

Alexandre Graham Bell

RESUMO

O presente trabalho científico tem como objetivo descrever e, sobretudo, identificar a natureza jurídica da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM, com vistas a tentar contribuir com a formação de massa crítica que possa servir de suporte ao aperfeiçoamento da legislação da exação instituída pelo art. 20, § 1º da Constituição Federal de 1988. Enfoca-se, inicialmente, a evolução histórica da legislação relacionada ao instituto jurídico da CFEM. Outrossim, busca-se contextualizar a CFEM com os conceitos de receitas públicas derivadas e originárias; tratar acerca das espécies tributárias trazidas pelo Código Tributário Nacional e pela doutrina, bem como procurar compreender o conceito de preço público. As maiores divergências doutrinárias quanto à natureza jurídica da CFEM estão relacionadas, especialmente, a se encaixar essa exação como sendo receita derivada ou originária. As discussões acerca da constitucionalidade das leis n. 7.990/1989 e n. 8.001/1990, que instituíram a CFEM, bem como sobre sua natureza jurídica, obrigaram o Supremo Tribunal Federal a manifestar-se em relação a tais temas, afastando a inconstitucionalidade desses instrumentos normativos e atribuindo natureza jurídica de receita originária à CFEM. Este trabalho foi elaborado por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental em códigos, leis, na Constituição Federal, em livros e revistas especializadas, como também na internet. Ao final, procura-se descrever e identificar a natureza jurídica da CFEM, utilizando-se como elemento essencial a relação contratual existente entre o particular que explora a atividade mineral e o Estado, que concede a este particular a lavra de uma determinada substância mineral, que nos termos do art. 20, IX, da CRFB/88, lhe pertence; por consequência, a CFEM vem a ser uma participação pela exploração do bem público que lhe foi concedido pelo ente político estatal, na proporção e valores estabelecidos em lei.

Palavras-chave: Compensação financeira pela exploração dos recursos minerais. Natureza jurídica. Receitas públicas. Preço público.

ABSTRACT

The following scientific work has as objective describe, and above all identify the legal nature of the Financial Compensation by Mineral Resources Exploitation – FCME, with the intention of contributing to the emergence of the critical mass which may serve as support to the improvement of the taxation law set by the 1th paragraph of the 20th article of the Federal Constitution of 1988. Initially focusing on the historical evolution of the legislation related to FCME legal institute. Likewise, the work searches to contextualize FCME with the concepts of derivate and originary public revenues; talk about it's tributary kinds brought by the National Tributary Code and by the doctrine, as well as pursue understanding the concept of public price. The biggest dissents regarding the legal nature of FCME are related, especially, to fitting this taxation as a derivate revenue or as an originary one. The discussions towards the consonance with the constitution of the laws n° 7.990/1989 and n° 8.001/1990, whose instituted the FCME, as well as about it's legal nature, forced the Supreme Federal Court to express its position about such themes, allaying the unconstituicionality of such normative instruments and attributing the legal nature of originary revenue to the FCME. This work was elaborated by means of bibliographic and documental research on codes, laws, the Federal Constitution, books and specialized magazines as well as on the internet. The end goal is to describe and identify the legal nature of FCME, using as essential element the contractual relation between the private that explores the mineral activity and the State which grants a quota of a determinate mineral substance, which belongs to it according to the 20th article, line IX of the Federal Constitution of 1988; as a consequence, the FCME ends up being a participation on the exploitation of the public assets that is granted by the state, proportionate to the values established by the law.

Keywords: Financial Compensation by Mineral Resources Exploitation. Legal Nature. Public Renueves. Public price.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO SOBRE EXAÇÃO DA ATIVIDADE MINERAL NO BRASIL	11
2.1	Do período imperial até a Constituição Federal de 1891	13
2.2	Da Constituição Federal de 1891 à de 1934	14
2.3	Da Constituição Federal de 1934 à de 1937	15
2.4	Da Constituição Federal de 1937 à de 1946	17
2.5	Da Constituição Federal de 1946 até a de 1988: a vigência do Imposto Único Sobre Minerais	21
2.6	Da Constituição Federal de 1988 até hoje: a instituição da CFEM	22
3	RECEITAS PÚBLICAS	26
3.1	Receitas correntes	27
3.1.1	<i>Receita corrente derivada</i>	28
3.1.2	<i>Receita corrente originária</i>	30
3.1.2.1	<i>Preço público</i>	31
4	A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS – CFEM	32
5	A NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS - CFEM	36
5.1	CFEM como tributo	36
5.2	CFEM como imposto	37
5.3	CFEM como taxa	38
5.4	CFEM como contribuição	39
5.5	CFEM como receita originária	41
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
	REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

Dentre as diversas atividades econômicas que se executam por todo o mundo, a atividade mineral é indispensável à vida moderna, sendo, nos dias atuais, considerada atividade de fundamental importância para o desenvolvimento econômico. Inclusive, é praticamente impossível imaginar o mundo atual sem os recursos minerais. Sem desconhecer o grande valor da mineração, os legisladores instituíram a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM, nos termos do artigo 1º da Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

A nossa Constituição Federal de 1988 dispõe que os recursos minerais são bens da União, ratificando o domínio federal sobre tais bens, advindo do ordenamento jurídico da mineração, que se encontrava em vigor desde 1934. Nos termos do art. 20, IX, da CRFB/88, são bens da União: “os recursos minerais, inclusive os do subsolo” (BRASIL, 1988, art. 20). Destarte, percebe-se que o constituinte originário optou por, de maneira inequívoca e definitiva, publicizar os recursos minerais, atribuindo à União, ente que representa a República Federativa do Brasil, a propriedade de tais recursos.

De acordo com o art. 176 da CRFB/88, “as jazidas, em lavra¹ ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra” (BRASIL, 1988, art. 176). Com esse dispositivo constitucional, deixou pacificado o constituinte originário o entendimento de que o direito de propriedade do superficiário do solo não se confunde com o direito do subsolo. Ademais, deixou assente que o particular poderá explorar os recursos minerais mediante concessão do poder público.

Ainda rodeada de indefinições ao seu respeito, a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM foi instituída pela Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Posteriormente, a Lei n. 8.001 de 13 de março de 1990, definiu o conceito de faturamento líquido, base de cálculo estipulada para incidência da CFEM.

O significativo crescimento da atividade mineradora do Brasil teve como consequência o aumento da arrecadação da CFEM. Para se ter uma melhor compreensão desse aumento da arrecadação da CFEM, segundo dados fornecidos pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, Autarquia Federal responsável pela gestão do

¹ Conjunto de operações coordenadas com objetivo de aproveitamento industrial da jazida.

patrimônio mineral do Brasil, no ano de 2016 arrecadou-se R\$ 1.797.879.226,75 (um bilhão, setecentos e noventa e sete milhões, oitocentos e setenta e nove mil, duzentos e vinte e seis reais e setenta e cinco centavos). O Estado da Paraíba arrecadou R\$ 6.285.553,34 (seis milhões, duzentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e três reais e trinta e quatro centavos)², razão pela qual o seu melhor entendimento, especialmente em relação à sua natureza jurídica, faz-se de grande importância.

Nesse panorama, o problema levantado na elaboração deste trabalho diz respeito, essencialmente, a se tentar identificar e descrever a natureza jurídica da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM.

Esta monografia tem como objetivo geral identificar e descrever a natureza jurídica da CFEM. Como objetivos específicos, pretende-se abordar a evolução histórica da exação sobre a atividade minerária; discutir os conceitos de receitas públicas derivadas e originárias; tratar acerca das espécies tributárias trazidas pelo Código Tributário Nacional – CTN e pela doutrina, bem como procurar compreender o conceito de preço público.

A presente monografia foi abordada por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, utilizando o método de abordagem dedutivo. Ela é direcionada a fomentar os debates, no âmbito acadêmico e profissional, ainda que de maneira incipiente, em torno das questões fundamentais afeitas à instituição da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais, com vistas a tentar prover massa crítica que possa servir de suporte ao melhor entendimento da legislação de regência da exação instituída pelo art. 20, § 1º da CRFB/88, e que tem sido objeto de inúmeros debates e foco de considerável gama de ações judiciais, ao longo de mais de 20 anos.

² Informações disponíveis em:
<https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem_ano.aspx?ano=2016>.

2 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO SOBRE EXAÇÃO DA ATIVIDADE MINERAL NO BRASIL

O processo da mineração brasileira guarda estrita relação com a própria História do Brasil. Nos séculos XV e XVI, Portugal despontava como uma das grandes potências do mundo. Destacava-se especialmente nas chamadas grandes navegações. Uma das razões para essas longas viagens náuticas era, sem dúvida, a procura por ouro e outros metais preciosos. Dessa maneira, a própria descoberta do Brasil pode ser atribuída, de certa forma, à ambição de Portugal por essas riquezas. Desde o desembarque em terras brasileiras, os colonizadores portugueses trataram de procurar o tão sonhado “*el dorado*”, não tendo, entretanto, alcançado inicialmente o resultado esperado (MACHADO, 2011).

Conforme Machado (2011), durante todo o período colonial, todas as riquezas minerais descobertas em terras portuguesas eram consideradas propriedade da realeza. Por essa razão, pode-se afirmar que, neste período, vigorou no país o sistema regaliano³, pelo qual o rei concorda com a exploração das jazidas de sua propriedade, desde que mediante retribuição.

É interessante destacar que esse último aspecto da legislação mineral colonial esteve presente durante todo esse período. Todas as ordenações que vigoram no reino português desde a incorporação do Brasil trouxeram, juntamente com o reconhecimento da dominialidade⁴ do rei as riquezas minerais, regras específicas para a compensação real pela exploração desses recursos por particulares. Nesse ponto, segundo Vivacqua (1942, p. 243 apud MACHADO, 2011, p. 10), “o regime das minas constitui, por assim dizer, a primeira forma de disciplina de sua exploração. Desde os mais remotos elas têm sido consideradas como fonte extraordinária de riquezas [...]”.

Desse modo, as ordenações Afonsinas (1446) já traziam expressamente o direito real (*regalium*) sobre os veios de ouro, prata e outros metais preciosos, bem como as formas de retribuição em favor da Coroa portuguesa e em favor do superficiário, quando este fosse um particular:

Livro II, Título XXIV – dos Direitos Reais que aos Reis pertence de haver em seus Reinos, por direito comum [...]

³ O fundamento desse regime era o de que os indivíduos em nada haviam contribuído para a existência da jazida, que, assim, como todo bem desconhecido existente nos limites territoriais do país, pertencia ao Monarca.

⁴ Assentava-se no princípio de que as minas não pertenciam nem ao Soberano nem aos indivíduos, constituindo parte integrante do patrimônio do Estado. Ainda que a sua exploração dependesse de concessão imperial, seus objetivos tinham que estar afinados com os mais elevados interesses da Nação.

26. Item, Direito Real é argentaria, que significa veios de ouro e de prata e qualquer outro metal, os quais todo o homem poderá livremente cavar em todo lugar, contanto que antes que comece a cavar, pague de entrada ao EL Rey oito escrúpulos de ouro, que valem tanto como uma coroa de ouro cada um; e além destes oito escrúpulos de ouro, que assim há de pagar de entrada, por assim cavar qualquer metal, aquele que cavar ouro, por ser em si mais nobre e mais excelente metal, que nenhum outro, pagará mais em cada ano ao dito Senhor sete escrúpulos⁵ de ouro: e quando qualquer outro metal, que não seja ouro, pagará em cada ano uma libra de catorze onças ; além disso, pagará ao El Rey de todo metal, que purificar, duas dízimas, se o dito metal for cavado em terra d'EL Rey: e sendo cavado em terra que seja de alguma pessoa privada, pagará ao dito Senhor Rei uma dízima, e outra pagará ao senhor da terra, e toda a outra maioria será daquele que o houver cavado⁶.

Conforme Loureiro (2010), essas primeiras ordenações, apesar de terem atingido seus objetivos (impor a exploração mineral independentemente da vontade do proprietário do solo e garantir receita à Coroa portuguesa), não aclararam a que título a Coroa interferia na exploração mineral, pois inexistia uma afirmação inequívoca acerca da titularidade do Rei sobre a jazida. Tal questão, restou superada nas ordenações Manoelinas (1514). Além de determinar que “os veeiros de ouro ou prata ou qualquer outro metal” eram “direito” da Coroa portuguesa (Livro 2, Título XV), as ordenações Manoelinas reconheceram expressamente o domínio real sobre as riquezas minerais.

Essas ordenações repetiram os princípios e regras já consagrados nas ordenações anteriores: além da atividade mineral *invicto domino*⁷, reafirmaram o *regalium* mineiro juntamente com a propriedade do rei sobre as jazidas⁸. Trouxeram, contudo, algumas inovações relevantes e que merecem destaque. A primeira diz respeito à extinção da participação do superficiário nos resultados da exploração mineral, o qual passou a fazer jus exclusivamente a uma indenização em caso de prejuízo decorrente da atividade. Esse aspecto merece destaque ao considerarmos que, séculos depois, os direitos do proprietário do solo foram restabelecidos e hoje vigoram como norma constitucional.

Outra novidade foi as “datas minerais⁹”, que correspondiam a lotes de exploração demarcados por funcionários reais após a descoberta de uma jazida mineral. Uma vez demarcada a área (data mineral), poderia o descobridor aproveitar as riquezas nela existentes com exclusividade (Livro II, Título XXXIV, Item 2). Finalmente, a terceira e não menos importante foi a criação do famoso quinto. Enquanto a exploração de diamantes era

⁵ Medida de peso para pedras preciosas, que tem seis quilates (1 grama e 200 miligramas).

⁶ Versão livre do texto disponível em <<http://www1.ci.uc.pt/ihiti/proj/afonsinas/>>. Acesso em 15 jan. 2017.

⁷ Ou seja, independentemente da vontade do proprietário do solo, ou melhor, do superficiário.

⁸ Toda massa de substância mineral ou fóssil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, e que tenha valor econômico.

⁹ Correspondiam a lotes de exploração demarcados por funcionários reais após a descoberta de uma jazida mineral.

formalmente realizada pela Coroa portuguesa desde 1771, o aproveitamento do ouro era realizado por particulares. Nesse último caso, cabia ao particular recolher o quinto, que correspondia a uma retribuição, calculada sobre o volume de mineral produzido, pago à Coroa pela exploração dessa riqueza, podendo-se deduzir desse valor os custos de produção.

2.1 Do período imperial até a Constituição Federal de 1891

Após a independência do Brasil, e antes mesmo da promulgação da Constituição Imperial, foi publicada a Lei de 20 de outubro de 1823, que declarava em vigor a legislação que regia o Brasil até 25 de abril de 1821. Como dito anteriormente, as principais regras aplicáveis aos recursos minerais naquela data estavam contidas nas Ordenações Filipinas. No entanto, a referida Lei, e mesmo a Constituição Imperial, não foram capazes de evitar o surgimento de dúvidas acerca da propriedade dos recursos minerais nesse período. A tese da propriedade pública sobre os recursos minerais, contudo, acabou predominando. Penteadó (1941, p.11 apud MACHADO, 2011, p. 18), explica os fundamentos desse raciocínio:

A legislação sobre a propriedade mineira, era a das ordenações, Livro II, Título XXVI e XXXIV. Por ela, as jazidas, como vimos, pertenciam à Coroa Real, isto é, ao Rei de Portugal; deixando essa Coroa de ter jurisdição sobre o Brasil, perdeu, em consequência, o direito sobre as jazidas; [...]. Logicamente, deve-se concluir que a legislação mineira, mandada vigorar no Brasil, deve ser interpretada como acomodada ao novo estado de coisas. Assim, desaparecendo a entidade Coroa Real, as jazidas em consequência, perdendo êsse proprietário, nem por isso ficaram sendo coisas de ninguém. Na sucessão dos bens e direitos reais, estava a Nação brasileira, à qual passaram a pertencer as jazidas, ficando o Governo Imperial investido da atribuição de autorizar a lavra de toda e qualquer jazida, cuja quota, pertencente à Coroa Real, foi transferida para a fazenda nacional e não para o imperado, pois o dízimo era recolhido aos cofres públicos.

Costuma-se afirmar que, durante esse período, vigorou no Brasil o chamado sistema dominial, em que “[...] o Estado reservava a si a dominialização, o direito das minas¹⁰ sendo mais liberal em revide à cupidez tirânica da Coroa (carta Constitucional de 25.3.1824, art. 179 § 22)” (MACHADO, 2011, p. 19).

Desse modo, em sendo os recursos minerais propriedade pública, poderia incidir sobre a atividade mineral algumas contraprestações em favor do Estado. Segundo Loureiro (2010), nesse período, havia uma tendência de cumular dois tipos de pagamentos: um fixo, pela

¹⁰ São as jazidas em lavra: é o conjunto de escavações que permite a exploração da jazida para extração de recursos minerais existentes.

transferência da propriedade da mina, relativo a cada data mineral concedida; e outro variável, segundo o rendimento da mina.

2.2 Da Constituição Federal de 1891 à de 1934

A Constituição de Federal de 1891 substituiu o sistema dominial, até então vigente, pelo sistema de acessão (ou fundiário), em que o proprietário do solo passaria a ser também proprietário do subsolo.

Art. 72 – [...]

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

As minas pertencem aos proprietários do solo, salvo limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo da indústria (BRASIL, 1891, art. 72).

Acerca do contexto político que permeou essa mudança, Scliar (1996, p. 80) fornece um interessante relato:

Na República que se instalou em 1891, a união das forças políticas agrárias levou a constituinte a inserir o “direito fundiário” ou “de acessão” na Constituição de 1891. Pela primeira vez, na legislação brasileira, considerava-se que o dono da terra era também proprietário do minério que porventura fosse encontrado no seu terreno.

A Constituição de 1891 ao definir o direito fundiário para a mineração incentivou a aquisição de enormes propriedades pelas empresas interessadas por jazidas conhecidas ou supostas de existirem.

Essa mudança, segundo Vivacqua (1942, p. 524 apud MACHADO, 2011, p. 21), pode ser explicada em virtude do desinteresse pelo setor mineral na época da elaboração da Constituição de 1891, bem como pela influência dos ideais liberais que afloravam no meio intelectual brasileiro e que consagravam as liberdades nas esferas individual, econômica e política, em especial o direito de propriedade.

A Constituição Federal de 1891 atribuiu ao proprietário do solo (fosse ele pessoa pública ou particular) o domínio sobre as minas. Porém, não chegou a eliminar a diferenciação jurídica ente esses bens (o solo e a “mina”). A Lei n. 4.265/1921, Lei Simões Lopes, colocou um ponto final nessa discussão. O Decreto n. 15.211, de 28 de dezembro de 1921, que regulamentou a referida Lei, afirmava expressamente que “a mina constitui propriedade imóvel, acessória do solo, mas distinta dele” (BRASIL, 1921, art. 6, *caput*).

Destarte, o que diferenciou esse período do anterior foi a regra geral de que a propriedade do imóvel incluía as jazidas e minas ali existentes. Além disso, pode-se afirmar que, enquanto vigorou o regime de acessão¹¹, as jazidas e minas podiam ser classificadas como de domínio público, caso o imóvel fosse de um dos entes políticos, ou de domínio privado, caso o imóvel fosse propriedade de um particular.

No que se refere à retribuição pela exploração da atividade minerária, em se tratando de mina ou jazida privada, a regra geral previa que o proprietário do solo poderia pesquisá-la livremente. Todavia, em se tratando de jazida ou mina da União, a Lei Simões Lopes, de 1921, estipulava alguns encargos econômicos ao particular que a pesquisasse ou lavrasse. O art. 94 do seu regulamento estabeleceu, de maneira expressa, que “além das taxas fixas, haverá um imposto sobre a produção anual da mina, que, será, fixado nas leis federais, para cada caso e época, de acordo com a natureza e teor do minério” (BRASIL, 1921, art. 94). Desse modo, podemos afirmar que a legislação em tela deixou claro que a exigibilidade das participações governamentais estava intimamente ligada à dominialidade da jazida ou mina: somente pagavam retribuições aos entes políticos se a mina ou jazida fosse pública.

2.3 Da Constituição Federal de 1934 à de 1937

A Constituição Federal de 1934 impôs significativas alterações ao regime jurídico da mineração. Primeiramente, consagrou em âmbito constitucional a separação definitiva da superfície em relação ao subsolo, deixando este de ser acessório daquele. Ademais, instituiu um regime jurídico único para toda a atividade de mineração, o qual é comumente chamado de sistema de autorização e concessão:

Art. 118. As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'águas, constituem propriedade distinta da do solo para os efeitos de exploração ou aproveitamento industrial.

Art. 119. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

§ 1º As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação nos lucros.

[...]

¹¹ Esse sistema conferia ao proprietário da coisa principal também da coisa acessória. Assim, pertencia ao dono do solo toda a matéria mineral contida no subsolo.

§ 4º A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país.

[...]

§ 6º Não depende de concessão ou autorização o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data desta Constituição, e, sob esta mesma ressalva, a exploração das minas em lavra, ainda que provisoriamente suspensa (BRASIL, 1934, arts. 118-119).

Da leitura dos dispositivos constitucionais acima transcritos, percebe-se que a Constituição de 1934 não promoveu a nacionalização dos recursos minerais. Apenas determinou que a Lei a promovesse de forma gradual, levando-se em consideração a essencialidade dos recursos minerais à defesa econômica ou militar do país (art. 119, § 4º).

A Constituição de 1934, apesar de uma nítida tendência de publicização dos recursos minerais, preservou a dupla dominialidade das jazidas e das minas, pois manteve os direitos de propriedade de particulares sobre aquelas minas e jazidas que já lhes pertenciam quando da promulgação da nova ordem constitucional. Contudo, o Código de minas de 1934 (Decreto n. 24.642, de 10 de julho de 1934), em um viés mais nacionalista, impôs um interessante mecanismo jurídico para avançar substancialmente com o processo de publicização das minas e jazidas:

Art. 5º As jazidas conhecidas pertencem aos proprietários do solo onde se encontrem, ou a quem for por legítimo título.

§ 1º As jazidas desconhecidas, quando descobertas, serão incorporadas ao patrimônio da Nação, como propriedade imprescritível e inalienável.

§ 2º Só serão conhecidas, para efeitos deste Código, as jazidas que forem manifestadas ao poder público na forma e prazo prescrito no art. 10 (BRASIL, 1934, art. 5).

Podemos afirmar que esse dispositivo deu o pontapé inicial para a inversão gradual do mapa do domínio sobre as minas e as jazidas no Brasil. Se entre 1891 e 1934 a descoberta de novas jazidas representava um acréscimo ao patrimônio do proprietário do solo, a partir da Carta de 1934, bem como do Código de Minas daquele ano, as jazidas e minas que fossem descobertas passariam a integrar o patrimônio da Nação. Nesse contexto, podemos afirmar que essas mudanças só foram possíveis em razão da regra do § 2º, do Código de minas de 1934, que garantira o direito adquirido sobre as minas e jazidas que já haviam sido

descobertas, cabendo ao proprietário “manifestar” a sua mina, ou jazida, no prazo de um ano, contado da data da publicação do referido Código de Minas.

Ao longo da História brasileira, a contribuição pela exploração dos recursos minerais tradicionalmente estivera, com um ou outro desvio, vinculada à titularidade do direito de propriedade. Ocorre que o Código de Minas de 1934, contornando essa tradição, fixou uma participação governamental não apenas para as minas públicas, mas também para as minas privadas (manifestadas), fossem elas pertencentes ao próprio minerador ou a terceiros:

Art. 42. Expressar-se-ão no título as condições que se faz a concessão; e estas condições podem ser gerais ou acidentais. As condições gerais são as seguintes:

[...]

IX – Pagar, na forma da lei:

Ao proprietário da mina ou jazida, uma percentagem da produção efetiva da mina ou de valor dessa produção, à escolha do proprietário;

Igual quota ao governo da união, nas mesmas condições, enquanto durar a lavra, ou o duplo dessa quota, se o concessionário fôr o proprietário da jazida ou mina; [...] (BRASIL, 1934, art. 42).

A leitura da alínea “b” do dispositivo acima transcrito poderia nos levar à conclusão de que estaríamos diante de um verdadeiro tributo, ao invés de uma mera renda. Loureiro (2010, p. 14) afasta essa ideia a partir de uma análise sistemática daquele Código de Minas:

Mas tal (essa percentagem corresponde a um tributo) não parece ser o caso, considerando-se quando diz o art. 84 do Código (adiante) que – reconhecer a incidência de outros encargos econômicos além daqueles previstos no art. 42, inc. IX – distingue entre impostos e direitos e inclui neste último conceito, os pagamentos à união, quando não proprietário.

De toda sorte, essas mudanças já apontavam para o caminho que a legislação mineral trilharia alguns anos depois: a instituição de um imposto único mineral.

2.4 Da Constituição Federal de 1937 à de 1946

A constituição Federal de 1937 manteve quase que integralmente o tratamento dispensado pela carta constitucional anterior. A única mudança que merece destaque foi a supressão da “concessão” como instrumento de viabilização da atividade minerária, mantendo-se somente “autorização”. Não são claras as razões dessa mudança, especialmente

se considerarmos que o Decreto-Lei n. 66, de 14 de dezembro de 1937, editado com o objetivo de revisar o Código de Minas de 1934, “[...] para conformá-lo aos novos preceitos constitucionais” (MACHADO, 2011, p. 31), manteve expressamente a concessão como forma de outorga de direitos minerários quando se tratasse de minas e jazidas de domínio público:

Art. 2º. Na execução dos decretos de que trata o artigo precedente serão observadas as seguintes bases:

- I. As minas e jazidas minerais que hajam sido manifestadas ao poder público e mandadas registrar, na forma do art. 10 do citado Código de Minas, pertencem aos proprietários do solo onde se encontrem, ou que for por título legítimo.
- II. As minas e jazidas minerais não manifestadas ao poder público, quer conhecidas, desconhecidas, pertencem aos Estados ou à União, a título de domínio privado, na seguinte conformidade:
 - a) pertencem aos Estados as que se acharem em terras do seu domínio privado, ou em terras que, tendo sido de seu domínio privado, foram alienadas com reserva expressa, ou tácita por força de lei, da propriedade mineral;
 - b) pertencem à União todas as demais.
- III. O aproveitamento das minas e jazidas minerais far-se-á:
 - a) por autorização federal, sendo as mesmas de domínio particular;
 - b) por concessão federal, sendo as minas e jazidas minerais de domínio público. [...] (BRASIL, 1934, art. 2).

Como se percebe, o Decreto-Lei n. 66/1937 trouxe relevante inversão no campo da dominialidade dos recursos minerais, sem intervir no campo da dupla propriedade das jazidas e minas (públicas e privadas). Consagrado novamente pela Constituição de 1937, o referido diploma legal atribui expressamente a propriedade das minas e jazidas de domínio público à União e aos Estados. No que se refere à contrapartida paga pelos detentores de direitos minerários aos cofres públicos, preservou-se intactos os dispositivos constantes do Código de Minas de 1934.

Com o advento do Código de Minas de 1943 (Decreto-Lei n. 1.985, de 24 de março de 1940), constatou-se novas e substantivas modificações legais à mineração no Brasil. Uma dessas mudanças diz respeito ao regime jurídico daquelas minas e jazidas que, já conhecidas, estavam sob domínio privado. O Código de Minas de 1940 estabeleceu um procedimento para que aqueles que, em conformidade com o art. 10 do Código de Minas anterior, manifestassem a existência de jazidas requeressem, com preferência, essa autorização para lavra no prazo de cinco anos. Caso contrário, essa autorização poderia ser outorgada a terceiros, sendo devida ao manifestante uma “percentagem” sobre a produção efetiva:

Art. 7º As jazidas manifestadas ao Governo Federal e registradas na forma do art. 10 do Decreto n. 24642 de 10 de junho de 1934, e da Lei 94, de setembro de 1935, estão oneradas, em benefício dos respectivos manifestantes, pelo prazo de cinco anos, a contar desta data, com preferência para a autorização de lavra ou, quando a outrem autorizada, com uma percentagem nunca superior a cinco por cento da produção efetiva.

§ 1º A percentagem do manifestante será em dinheiro ou em minério, à sua escolha: no caso de percentagem em dinheiro, o valor unitário da produção efetiva será calculado na boca da mina;

não havendo acordo entre as partes, o valor será determinado por arbitramento, na forma do direito comum.

§ 2º Se o direito de preferência, na forma deste artigo, não for exercido no prazo estipulado, ficará *ipso facto* resolvido e a jazida incorporar-se-á ao patrimônio público (BRASIL, 1940, art. 7).

[...]

Art. 10 As jazidas não manifestadas na forma do art. 7º são bens patrimoniais da União (BRASIL, 1940, art. 10).

No campo da retribuição aos cofres públicos pela exploração dos recursos minerais, as mudanças também foram significativas. Na sua redação original, o Código de Minas de 1940 exigia do minerador o pagamento de uma contribuição ao Tesouro Nacional, além de taxas pelo direito de lavra e pela autorização de pesquisa:

Art. 31. A autorização de lavra terá por título um decreto que será transcrito no livro próprio do D.F.P.M.

§ 1º A transcrição far-se-á após o pagamento da taxa do decreto, a qual será duas vezes a da autorização de pesquisa correspondente.

§ 2º Além dessa taxa, o concessionário, se for o proprietário da jazida, recolherá ao tesouro nacional a contribuição correspondente a três por cento do valor da produção efetiva, calculada na boca da mina, conforme os §§ 1º e 2º do art.68, e em duas prestações semestrais, que se vencerão, respectivamente, em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano.

§ 3º Se não for proprietário da jazida, o concessionário recolherá anualmente 1, 5% da produção efetiva da mina, na forma e nos prazos do parágrafo anterior.

§ 4º No caso das jazidas da classe IX, a taxa a que se referem os §§ 1º e 3º desse artigo, será cobrada à base da utilização das águas e gases (BRASIL, 1940, art. 31).

O art. 68, por sua vez, estabelecia limites à atuação dos entes federativos:

Art. 68. Os tributos lançados pela União, pelo Estado e pelo Município sobre o minerador habilitado por força de decreto de autorização de lavra, ou garantido pelo art. 43, § 4º, da Constituição, não excederão, em seu conjunto, de oito por cento do valor da produção efetiva, calculada na boca da mina.

§ 1º A base de tributação de que trata este artigo será a produção efetiva da mina no ano anterior.

§ 2º O D.N.P.M. será ouvido para a fixação do valor da unidade de produção efetiva (BRASIL, 1940, art. 68).

Da leitura do dispositivo transcrito acima, percebe-se que houve uma utilização inadequada do termo *tributos* em relação percentual destinado à União, uma vez que o art. 31, § 2º do mesmo instrumento normativo estabeleceu que seria recolhido 3% ao Tesouro Nacional a título de contribuição por exploração dos recursos minerais, ou seja, essa contribuição não possui natureza jurídica de tributo. Desse modo, descontados os 3% devidos ao Tesouro Nacional a título de contraprestação pela exploração dos recursos minerais (art. 31, § 2º), os três entes federativos poderiam lançar tributos sobre a atividade mineral, desde que não ultrapassassem 5% do valor da produção efetiva, calculado na boca da mina.

O Decreto-Lei n. 5.247/1943 promoveu significativas mudanças no Código de Minas de 1940, especialmente atribuindo nova redação ao art. 68, como também alterou o teor do art. 31, extinguindo a “contribuição” que até então era devida ao Tesouro Nacional:

Art. 31. A autorização de lavra será dada em decreto, que se transcreverá no livro próprio da Divisão de Fomento da Produção Mineral.

Parágrafo único. A transcrição far-se-á após o pagamento da taxa do decreto, a qual será duas vezes a da autorização de pesquisa correspondente (BRASIL, 1943, art. 31).

[...]

Art. 68. O minerador habilitado por decreto de autorização de pesquisa ou lavra, ou garantido pelo § 4º do art. 143 da Constituição, bom como o comprador ou beneficiador do minério obtido estão sujeitos aos tributos lançados pela União, pelo Estado ou pelo Município, num total de 8% do valor da produção efetiva da jazida ou mina, incluindo-se neste limite quaisquer outros impostos ou taxas, excetuado apenas o imposto de renda, que venham a recair sobre a jazida ou mina, sobre o produto dela extraído, sobre o próprio minerador, ou sobre as operações que o mesmo realizar com esse produto [...] (BRASIL, 1943, art. 68).

É importante frisar que, a partir do Decreto-Lei n. 5.247/1943, a legislação deixou de exigir uma participação governamental propriamente dita da operação das minas em geral. Os encargos financeiros devidos ao poder público passaram, desde então, a se restringir a tributos

devidos à União Federal, aos Estados e aos Municípios, os quais, em conjunto, não poderiam ultrapassar 8% (oito por cento) do valor da produção efetiva da mina.

O regime tributário instituído pelo Decreto-Lei n. 5.247/1943 vigorou pelo menos até a Constituição de 1946, que, conforme veremos adiante, previu a tributação da mineração na forma única. O Imposto Único Sobre Minerais – IUM somente foi instituído pela Lei n. 4.425, de 8 de outubro de 1964, revogando-se de forma expressa o Decreto-Lei n. 5.247/1943.

2.5 Da Constituição Federal de 1946 até a de 1988: a vigência do Imposto Único Sobre Minerais

A Constituição de 1946 não trouxe novidades no que se refere à propriedade dos recursos minerais. Apenas reafirmou a já consagrada distinção entre a propriedade do solo e a propriedade mineral: “Art. 152. As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial” (BRASIL, 1946, art. 152).

A principal novidade trazida pela Constituição de 1946 segundo Machado (2011, p. 31) foi o tratamento tributário especial dispensado à mineração. O artigo 15, inciso III, § 2º determinava competir à União decretar impostos sobre “a produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos e gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, o que for aplicável, aos minerais do país e a energia elétrica”. Tal tributação

terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente, à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em Lei Federal (BRASIL, 1946, art. 15).

Ocorre que a mudança na tributação da mineração só veio a acontecer, de fato, quase 20 anos após a promulgação da Constituição de 1946, com a instituição do Imposto Único sobre Minerais – IUM pela Lei n. 4.425/64. Até então, o Imposto Único não era cobrado, por falta de regulamentação do art. 15, inciso III, e § 2º da Constituição de 1946.

O fato gerador do referido tributo constituía na “[...] saída do produto do respectivo depósito, jazida ou mina. Assim entendida a área constante de licença de autorização de pesquisa ou lavra ou, quando se tratar de mineral obtido por fiação, garimpagem ou trabalhos assemelhados, a primeira aquisição aos respectivos produtores” (BRASIL, 1946, art. 2).

A Constituição Federal de 1967, em seu art. 21, inciso IX, e, posteriormente, a emenda constitucional n. 1, promoveram algumas alterações no regime legal do IUM, sem, contudo, acarretar modificações significativas na sua configuração inicial. Na verdade, o IUM foi pouco alterado até a sua extinção pela Constituição Federal de 1988.

2.6 Da Constituição Federal de 1988 até hoje: a instituição da CFEM

No campo da propriedade dos recursos minerais, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União:

Art. 20. São bens da União:

[...]

IX – Os recursos minerais, inclusive os do subsolo; [...] (BRASIL, 1988, art. 20).

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, os demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. [...] (BRASIL, 1988, art. 176).

Percebe-se que a Constituição Federal de 1988, por não estabelecer qualquer ressalva em relação às minas manifestadas, acabou por “publicizar” todos recursos minerais, terminando, finalmente, a propriedade privada sobre minas e jazidas. Colocou-se, por assim dizer, um ponto final na discussão acerca da propriedade das riquezas minerais. Contudo, não se deve entender a propriedade da União sobre os recursos minerais na tradicional acepção civilista de direito de propriedade, mas como ente que representa a República Federativa do Brasil. Essa intenção do legislador constituinte foi muito bem reconhecida por Bernardes (1997, p. 72) em seu ensaio *Recursos Minerais: a União é proprietária ou exerce soberania?*. Ele afirma que “quando a Constituição cataloga os recursos minerais ente os bens da União, por conta não titula a União como proprietário de tais recursos; faz, sim; solene declaração de soberania da União sobre eles, não importando sob que forma se encontrem, na superfície ou no interior da terra, e em qual parte do território nacional”.

A Constituição Federal de 1988 promoveu, ainda, mudanças significativas no campo da tributação e da participação governamental no resultado da exploração dos recursos minerais no Brasil, estabelecendo um meio termo, por assim dizer, ou, como afirma Galvão

(2003, p. 195), uma síntese das configurações jurídicas conhecidas ao longo da história da tributação da indústria da mineração.

Ao invés de prover um Imposto Único sobre a exploração dos recursos minerais, a Constituição de 1988, adotando uma ideia parecida àquela trazida pelo Decreto-Lei n. 5.247/1943, limitou a incidência dos tributos sobre a atividade mineral: “Art. 155 [...] § 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do *caput* deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivadas de petróleo, combustíveis e minerais do país” (BRASIL, 1988, art. 155).

Desse modo, passou-se a tributar a mineração com impostos comuns a outras atividades econômicas, mas com algumas restrições. Na verdade, essa mudança resultou na transferência da receita tributária do setor aos Estados, especialmente mediante o imposto sobre circulação de mercadoria e serviços – ICMS.

Em compensação, a Magna Carta de 1988 previu a instituição de uma contrapartida aos entes governamentais na forma de compensação financeira ou participação nos resultados da exploração, conforme estabelecido no § 1º de seu art. 20:

Art. 20 [...]

§ 1º É assegurada, nos termos da Lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como a órgão da Administração Direta da União, participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mas territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (BRASIL, 1988, art. 20).

Dessa maneira, foi editada a Lei Federal n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que institui a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, bem como a Lei Federal n. 8.001, de 13 de abril de 1990, que dispõe acerca da distribuição dos valores arrecadados a título de CFEM aos entes federativos, em seguida, foi editado o Decreto n. 01, de 11 de janeiro de 1991, que regulamentou a cobrança da CFEM.

Com a publicação das Leis n. 7.990/89 e n. 8.001/90, passaram a existir diversos questionamentos acerca da constitucionalidade das Leis instituidoras da CFEM, bem como em relação à própria Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais, uma vez que, para alguns estudiosos, pela respectiva nomenclatura, trata-se de uma verdadeira reparação pelos danos causados pela atividade mineral de ordem ambiental. Neste momento, faz-se de suma importância esclarecer os conceitos de participação no resultado da exploração

dos recursos minerais e Compensação Financeira por essa exploração, trazidos pelo art. 20, § 1º da Constituição Federal de 1988, uma vez que a própria Lei n. 7.790/89, que instituiu a CFEM, adotou a nomenclatura de Compensação Financeira, ao invés de participação no resultado da exploração de tais recursos. Quando o Supremo Tribunal Federal – STF apreciou pela primeira vez a matéria, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 228800-5, o STF aclarou os conceitos acima citados. Vejamos a ementa do respectivo acórdão:

Emenda: Bens da União: (Recursos Minerais e potenciais de Energia Elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, § 1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90). 1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por Lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira prevista no art. 20, § 1º, da CF, que configura receita patrimonial. 2. A obrigação instituída na L. 7.790/89, sob o título de “Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais” (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de participação no produto da exploração dos aludidos recursos minerais, igualmente previsto no art. 20, § 1º, da Constituição¹².

Da leitura da ementa acima transcrita, infere-se que o STF terminou por afastar definitivamente os questionamentos acerca da constitucionalidade das Leis instituidoras da CFEM. Ademais, atribuiu à Compensação Financeira instituída pela Lei n. 7.990/89 o conceito de participação no produto das explorações dos recursos minerais. Em seu voto, o Relator do recurso em tela, Ministro Sepúlveda Pertence, explica que “essa compensação financeira (prevista no artigo 20, § 1º, da Constituição Federal de 1988) há de ser entendida em seu sentido vulgar de mecanismo destinado a recompor uma perda, sendo, pois, essa, o pressuposto e a medida da obrigação de explorador¹³”. Para ele, essa compensação não encontrava fundamento na perda da propriedade mineral em favor do particular. Pois, se assim fosse, só seria admitida a compensação financeira no valor integral dos minerais extraídos. Isso, entretanto, conclui o relator, inviabilizaria a atividade mineral no Brasil pela iniciativa privada.

Explica, ainda, o Ministro relator que “a compensação financeira se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera¹⁴”. Dessa maneira, a compensação teria o intuito de assegurar ao Estado recursos financeiros para arcar com os diversos problemas gerados pela atividade mineral de ordem ambiental. Destarte, de acordo com o

¹² RE n. 22.8800-5/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma do STF, publicado no Diário da Justiça de 16 nov. 2001, p. 21. Grifo nosso.

¹³ Idem.

¹⁴ Ibidem.

STF, a compensação financeira a que se refere o dispositivo constitucional tem por fundamento os impactos negativos causados pela exploração dos recursos minerais e não pela perda ou pelo aproveitamento de tais recursos propriamente ditos.

Frise-se que, não sendo vinculada à quantidade de minério extraído do subsolo, mas aos problemas gerados pela atividade, assim conclui o voto o Ministro relator: “tal compensação não poderia ser calculada em razão do faturamento da empresa, tal como o faz a Lei n. 7.990/89¹⁵”. O faturamento não guarda qualquer relação como os prejuízos e dados aos quais aludiria, implicitamente, o artigo 20, § 1º da Constituição Federal de 1988. Desse modo, conclui o Ministro relator, nada obstante ter se referido à “compensação financeira”, o legislador ordinário, ao editar a Lei n. 7.990/89, optou, na realidade, por instituir uma verdadeira participação nos resultados da lavra. Justifica-se, pois, o cálculo do valor devido como base no faturamento líquido decorrente da exploração da atividade mineral. O acórdão em tela definiu tratar-se a CFEM de uma verdadeira participação nos resultados da lavra, e não como uma compensação financeira de cunho de reparador.

A CFEM é devida pelos titulares de direitos minerários pela exploração de recursos minerais. O artigo 6º da Lei n. 7.990/89 fixou sua alíquota em até 3% sobre o valor do faturamento líquido, resultante da venda do produto mineral obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua industrialização. A alíquota da CFEM varia conforme o tipo de substância mineral extraída.

Ressalte-se, ainda, que o art. 2º da Lei n. 8.001/90, complementando tal definição, estabeleceu que, “para efeito de cálculo da Compensação Financeira [...] entende-se por faturamento líquido o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transportes e as de seguros” (BRASIL, 1990, art. 2).

A implantação da CFEM foi seguida por um grande debate. Alguns trabalhos doutrinários foram publicados sobre a natureza jurídica da CFEM, e, por conseguinte, sobre a própria constitucionalidade das Leis n. 7.990/89 e n. 8.001/90, que a instituíram.

Uma parte da doutrina concluía pelo caráter tributário da CFEM, sendo a CFEM uma verdadeira receita derivada, obtida por meio do exercício do poder de império do Estado. Outra parte, diametralmente oposta, entendia ser a CFEM uma recita originária oriunda do próprio patrimônio do ente estatal União.

¹⁵ Ibidem.

A natureza jurídica da CFEM, objeto maior deste trabalho, será abordada em tópico derradeiro deste estudo. Antes, porém, procuraremos tecer algumas incipientes considerações acerca das receitas públicas, especialmente em relação à classificação legal trazida pela Lei n. 4.320/64, sem, contudo, adentrar em seus aspectos contábeis e orçamentários. Segundo a Lei n. 4.320/64, quanto à origem a receita, esta pode ser classificada em derivada e originária. Quanto à natureza da receita, conforme sua categoria econômica, considera-se a origem do recurso segundo seu fundamento econômico (art. 11, da Lei n. 4.320/64), podendo ser corrente ou de capital. Para fins deste trabalho, procuraremos abordar com maior ênfase a classificação quanto à origem das receitas, principalmente em relação às receitas correntes.

3 RECEITAS PÚBLICAS

A receita pública na forma da Lei n. 4.320/64 consiste em qualquer ingresso de recursos financeiro ao tesouro público, independente de aumento patrimonial. Já para a doutrina majoritária, a receita pública é representada pelos ingressos que entram no cofre do ente estatal. Contudo, é importante frisar que nem todas as entradas no cofre estatal representam receita.

Quanto à natureza, a doutrina majoritária classifica a receita em orçamentária e extra – orçamentária, sendo receita orçamentária os ingressos financeiros de caráter não transitórios auferidos pelo poder público. Subdivide-se ainda nas seguintes categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. Ao passo que as receitas extra-orçamentárias correspondem aos valores provenientes de toda e qualquer arrecadação que não figura no orçamento público, não pertencerem de fato ao governo, sendo recebimentos transitórios de recursos.

Além disso, os ingressos podem ser representados pelas entradas provenientes das receitas orçamentárias que têm origem nos recursos do Estado, arrecadados através da instituição de tributos, ou seja, receitas correntes derivadas, ou mesmo por meio de outras receitas orçamentária que advêm do próprio patrimônio do ente estatal, isto é, receita corrente originária ou patrimonial.

Fica claro que os ingressos extra-orçamentários são recursos financeiros de caráter transitório, cuja devolução independe de autorização legislativa, visto que não integram a Lei orçamentária anual (LOA). Dessa forma, esse grupo de receita não será abordado neste estudo, por fugir do objetivo principal deste trabalho.

Assim, necessário se faz diferenciar receita pública *stricto sensu* e *lato sensu*. De acordo com Dalton (1970, p. 47 apud GIACOMINI, 2009, p. 139), tem-se que:

Os recursos públicos podem ser definidos *lato sensu* ou *stricto sensu*. No primeiro em sentido amplo – estão todos os recebimentos ou entradas de dinheiro; no segundo caso – em sentido restrito – os recursos recebidos sem reservas ou redução no ativo e que não serão devolvidos. Considerada a disposição da Lei 4.320/64, a expressão receita é empregada em sentido genérico – amplo – de entrada ou ingresso, como poucas exceções.

Para fins deste estudo, procuraremos tecer maiores considerações acerca das receitas orçamentárias, principalmente em relação às receitas correntes, enfatizado, sobretudo, as receitas derivadas e originárias.

3.1 Receitas correntes

As receitas correntes, no dizer de Ferreira (1979, p. 52 apud RAMOS FILHO, 2012, p. 105), “são as que aumentam a disponibilidade líquida do tesouro”.

Segundo Silva (2007, p. 46 apud RAMOS FILHO, 2012, p. 106), “são os recursos que têm características de continuidade no tempo”, relacionando-se, pois, com as receitas ordinárias. De acordo com a Lei n. 4.320/64, são correntes as receitas tributárias, de serviços e outras, além daquelas provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender a despesa classificada em despesas correntes (art. 11 § 1º).

3.1.1 Receita corrente derivada

No que tange às receitas correntes, destaca-se, pela sua grande importância, a receita tributária, assim entendida a que é obtida em decorrência da instituição e cobrança de tributos, a qual, no dizer de Sousa (1981, p. 39 apud RAMOS FILHO, 2012, p. 107), é “a receita derivada que o Estado arrecada mediante o emprego de sua soberania, de acordo como os termos fixados em Lei, em contraprestação equivalente, e cujo produto se destina ao custeio das finalidades que lhe são próprias”.

No mesmo sentido, temos a definição constante do art. 9º da Lei n. 4.320/64:

Tributo é a receita derivada, instituída pelas entidades de Direito Público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições, nos termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades (BRASIL, 1964, art. 9).

O Código Tributário Nacional – CTN (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966), por seu turno, define tributo nos seguintes termos: “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966, art. 3). Nesse panorama, para reconhecermos uma receita tributária, será suficiente confrontar qualquer caso concreto com o conceito legal de tributo (art. 3º do CTN): se a receita em questão se adequar ao citado conceito, ter-se-á tributo; caso contrário, não poderá ser considerado tributo.

No que tange à quantidade de espécies tributárias existentes no ordenamento jurídico brasileiro, bem como acerca da identificação de tais espécies, não há um consenso entre os

doutrinadores, sendo possível, contudo, agrupar as classificações do tema em quatro correntes: a primeira, chamada classificação bipartida, admite apenas duas espécies tributárias: (i) impostos e (ii) taxas. A segunda, denominada tripartida, admite três espécies tributárias: (i) impostos, (ii) taxas e (iii) contribuições de melhoria. A terceira, a chamada classificação quadripartite, aceita a existência de quatro espécies tributárias: (i) impostos, (ii) taxas, (iii) contribuições e (iv) empréstimos compulsórios; finalmente, a classificação quinquipartida, que admite cinco espécies tributárias: (i) impostos, (ii) taxas, (iii) contribuições de melhoria, (iv) contribuições e (v) empréstimos compulsórios.

Ressalte-se que, por não ser objetivo principal deste estudo, não nos deteremos de maneira aprofundada acerca das teorias relativas às espécies tributárias. Destarte, procuraremos abordar de forma bastante sucinta as principais características das espécies tributárias. Adotaremos para esta abordagem a classificação quinquipartida.

a) Impostos

Segundo Ramos Filho (2012), imposto é o tributo que tem por hipótese de incidência a descrição de um fato qualquer não consistente em uma atuação do Estado, referida ao contribuinte (art. 16 do CTN), mas, sim, numa situação de fato que se refere exclusivamente à pessoa do obrigado e à sua esfera de atividade, que se constitui em objeto da imposição, enquanto considerada manifestação direta ou indireta de certa capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CF/88). Assim sendo, o imposto pode ser definido como um tributo não vinculado. Pode-se dizer que o imposto é o tributo cuja receita não tem destinação predeterminada, isto é, que atende a serviços públicos de natureza geral e indivisível.

Os impostos procuram cobrir as despesas feitas no interesse comum da sociedade, sem ter em conta as vantagens particulares conferidas aos contribuintes. Em se tratando de impostos, o indivíduo paga ao Estado não porque recebeu diretamente, em razão do que pagou, qualquer vantagem ou contraprestação específica em bens ou serviços, mas por ter o dever de contribuir com as despesas de interesse geral. Sem dúvida, é beneficiado, sim, como membro da comunidade que recebe os serviços públicos, mas não há uma necessária relação direta entre o que pagou e os serviços públicos que foram disponibilizados.

b) Taxas

Taxa é tributo cuja obrigação tem por fato gerador o exercício regular de poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis

prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (art. 145, II, da CRFB/88). A taxa apresenta, pois, como um tributo vinculado, assim considerado aquele cujo fato gerador seja uma atividade específica do poder público (ou consequência desta). É um tributo vinculado de referibilidade direta, pois a sua hipótese de incidência é a própria atuação estatal.

c) Contribuição de melhoria

Contribuição de melhoria é o tributo que tem por fato gerador a valorização de imóvel particular em razão de obra pública (art. 145, III, de CRFB/88; art. 81 do CTN). A contribuição de melhoria, bem como a taxa, é regida pelo princípio da retributividade, a qual é exigida em decorrência de uma contraprestação do poder público. Difere das taxas, no entanto, por ser um tributo vinculado de referibilidade indireta, pois a sua hipótese de incidência não é a mera atuação estatal, mas, sim, um benefício que esta possa trazer ao administrado, ou seja, a valorização imobiliária.

d) Contribuições especiais

Contribuições especiais são tributos cujo traço característico que lhes dá peculiaridade é a vinculação da respectiva receita a finalidades predeterminadas. Noutras palavras, as circunstâncias de o produto obtido com sua arrecadação ser destinado para emprego em fins específicos (art.149, *caput*, da CRFB/88) e não para qualquer finalidade estatal.

Neste estudo, corroboramos o entendimento que considera a melhor leitura do art. 149 da CRFB/88¹⁶, que, como gênero, a categoria das “contribuições especiais”, que, por seu turno, subdividem-se nas três modalidades referidas naquele dispositivo: a) contribuições sociais; b) contribuições de intervenção no domínio econômico e c) contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas.

e) Empréstimos compulsórios

Dispõe a Constituição Federal de 1998, no seu art. 148:

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II – no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b. Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo

¹⁶ Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição (BRASIL, 1988, art. 148).

Desse modo, podemos inferir que os empréstimos compulsórios são empréstimos forçados, coativos, porém restituíveis. Também é correto compreender que a obrigação de os pagar não nasce de uma relação contratual, de uma manifestação livre das partes, mas de determinação legal.

Considerando os fins deste estudo, abordaremos com maior ênfase a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE. A CIDE é tributo de competência exclusiva da União, instituída como instrumento de intervenção estatal em setor econômico específico e cujo produto da arrecadação tem destinação predeterminada, ou seja, é um tributo com finalidade específica.

Nos termos do art. 149 da CRFB/88, compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observando o disposto nos arts. 149, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, todo da CRFB/88, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. Deste modo, a CIDE deve ser criada com finalidade específica, mas não é qualquer finalidade que justifica a sua instituição: deve haver compatibilidade com os valores constitucionais e pertinência com a intervenção no domínio econômico. Ademais, o produto da arrecadação deve ter finalidade específica e vinculada.

3.1.2 *Receita corrente originária*

Na concepção doutrinária majoritária, prevalece o entendimento que considera como originária a receita oriunda da exploração econômica de bens de qualquer natureza pertencentes ao próprio patrimônio público, obtida segundo regras de direito privado. Por esse motivo, é também denominada “receita de domínio privado” ou de economia privada”, ou ainda de direito privado, pois se origina dos próprios bens ou atividades do Estado.

Do exposto, pode-se definir as receitas públicas originárias como as obtidas em relação jurídica de direito privado, assim entendidas as regidas por normas de Direito Privado. Na categoria econômica das receitas originárias, enquadram-se, por exemplo, o preço pago pela utilização de um serviço de natureza econômica ou pela utilização de um bem público, bem como o preço de vendas realizadas ou o aluguel de imóveis locados pelo poder público.

3.1.2.1 Preço público

O mestre Baleeiro (2015, p. 160) procura distinguir preço público de tributo afirmando que: “de um lado os preços espécie do gênero receitas originárias e do outro os tributos (taxas, impostos etc.) e outras receitas derivadas ou compulsórias”. O referido autor ainda aponta dois elementos característicos e identificadores fundamentais:

Coação, direta ou indireta, que inexistente nas receitas originárias;

A procedência dos recursos, já que, nas recitas originárias, é o próprio setor público a fonte deles, ao passo que, nas receitas derivadas, o setor privado, constituído pelo patrimônio e renda dos particulares, suporta o ônus.

Destarte, é correto afirmar que, como receita pública, o preço público se caracteriza fundamentalmente por ser uma receita pública originária, decorrente do patrimônio do Estado, que fornece o bem. Também é fruto de uma relação contratual facultativa, pois não há para sua percepção a utilização do poder fiscal do Estado. O preço público é uma receita contraprestacional; há uma relação de interdependência entre ingressos e os gastos, ou entre os ingressos e a utilização dos bens ou serviços públicos.

Como prestação, o preço público caracteriza-se essencialmente por ser uma obrigação contratual, pois a vontade do particular participa na formação da obrigação. Existe, por assim dizer, um “toma lá, dá cá”, uma troca de bem por dinheiro. Já o tributo decorre de uma norma jurídica, isto é, caracteriza-se por ser uma obrigação compulsória e não contraprestacional, pois o contribuinte paga o tributo sem estar adquirindo nada. Na verdade, existe uma mera transferência de renda da economia privada para o Estado.

4 A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS - CFEM

A Constituição Federal de 1988 assegurou a Compensação pela Exploração dos Recursos Minerais aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, como forma de compensação pela exploração dos recursos minerais.

A competência constitucional para legislar sobre a CFEM é privativa da União, no pertinente à sua instituição e à sua modificação. Encontra-se expressamente fixada no texto da Constituição Federal de 1988 e é intransferível, de acordo com os arts. 20, IX e par. 1º c/c art. 22, XI e parágrafo único da Lei maio. Após exercida, o que já se verificou, nos termos das Leis n. 7.990/1989 e n. 8.001/1990, a capacidade de ser sujeito ativo da relação jurídica

obrigacional foi transferida, pois as atribuições de arrecadar e de fiscalizar são delegáveis, assim como executar Leis, serviços e atos ou decisões administrativas. No caso, elas foram conferidas ao DNPM, nos termos do art. 3º, IX, da Lei n. 8.876/1994. Destarte, a Autarquia federal DNPM, detentora da capacidade delegada pela União, figura como sujeito ativo da relação jurídica obrigacional da CFEM.

No que tange ao sujeito passivo, este é a pessoa de quem se pode exigir o adimplemento das obrigações de pagamento e deveres instrumentais pertinentes à CFEM. Trata-se do sujeito que deve acatar a norma jurídica. Em relação à CFEM, tem-se como sujeito passivo o concessionário do direito de lavra. Contudo, há uma exceção a essa regra: no caso do regime de permissão de lavra garimpeira, a CFEM é devida pelo primeiro adquirente do produto mineral. Nesse contexto, com o fito de melhor pormenorizar e aclarar os elementos estruturais da exação da CFEM trazidos pelas Leis n. 7.990/1989 e n. 8.001/1990, foi editado o Decreto Federal n. 01/1991.

De acordo como art. 3º, inciso IX da Lei n. 8.876/1994, é de competência do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, autarquia federal vinculada ao Ministério de Minas e Energia, baixar norma infralegais e fiscalizar a arrecadação da compensação em estudo:

Art. 3. A autarquia DNPM terá como finalidade o planejamento e o fomento da exploração e do aproveitamento dos recursos minerais, bom como assegurar, controlar e fiscaliza o exercício de atividades de mineração em todo o território nacional, na forma do que dispõe o Código de Mineração, o Código de águas minerais, os respectivos regulamentos e a legislação que os complementa, competindo-lhe, em especial:

[...]

IX- baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, de que trata o § 1º, do art. 20, da Constituição Federal (BRASIL, 1994, art. 3).

A CFEM é devida por quem exerce atividade a atividade de mineral, em outras palavras, pelo titular do direito minerário. No caso do regime de permissão de lavra garimpeira, especificamente, a CFEM é devida pelo primeiro adquirente, comprador do produto mineral, nos termos do art. 13, § 4º do Decreto n. 01, de janeiro de 1991.

Art. 13. A Compensação Financeira devida pelos detentores de direitos minerários a qualquer título, em decorrência da exploração de recursos minerais para fins de

aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

[...]

§ 4º no caso das substâncias minerais extraídas sob o regime de permissão da lavra garimpeiro, o valor da compensação será pago pelo primeiro adquirente (BRASIL, 1991, art. 13).

Nos termos do art. 20, § 1º da Constituição Federal de 1988, a Compensação Financeira é devida pela exploração dos recursos minerais. O artigo 14 do Decreto n. 01, de janeiro de 1991, conceitua a atividade de exploração mineral:

Art. 14. Para efeito do disposto no artigo anterior, considera-se:

I- atividade de exploração recursos minerais, a retirada de substância mineral da jazida, mina, salina ou outro depósito mineral para fins de aproveitamento econômico.

[...] (BRASIL, 1991, art. 20).

Nesse diapasão, o decreto acima citado, em seu art. 15, dispõe sobre o fato gerador da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais:

Art. 15. Constitui fato gerador da compensação financeira pela exploração de recursos minerais a saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou de outros depósitos minerais de onde provêm, ou de quaisquer estabelecimentos, sempre após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

Parágrafo único. Equipara-se a saída por venda o consumo ou a utilização da substância mineral em processo de industrialização realizado dentro da área da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais, suas áreas limítrofes ou ainda em qualquer estabelecimento (BRASIL, 1991, art. 15).

Da leitura do dispositivo acima transcrito, depreende-se que a CFEM tem como fato gerador a saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais, bem como a utilização, transformação ou consumo do produto mineral pelo titular do direito minerário.

O Decreto n. 01/1991, no seu art. 13, disciplina a forma de cálculo da CFEM. Essa compensação é calculada sobre o valor do faturamento líquido, da venda do produto mineral, faturamento obtido após a última etapa de beneficiamento e antes da transformação industrial.

Os incisos II e III do já citado Decreto dispõem sobre os conceitos de faturamento líquido e beneficiamento:

Art. 14. Para efeito do disposto no artigo anterior, considera-se:

[...]

II- Faturamento líquido, o total das receitas de vendas excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transportes e as de segura;

III- Processo de beneficiamento, aquele realizado por fragmentação, pulverização, classificação, concentração, separação magnética, flotação, homogeneização, aglomeração ou aglutinação, briquetagem, modulação, sinterização, pelletização, ativação, coqueificação, calcinação, desaguamento, inclusive secagem, desidratação, filtragem, levigação, bem como qualquer outro processo de beneficiamento, ainda que exija adição ou retirada de outras substâncias, desde que não resulte na descaracterização mineralógica das substâncias minerais processadas ou que não impliquem na sua inclusão no campo de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (BRASIL, 1991, art. 14).

Em se tratando de substância mineral utilizada, consumida ou transformada pelo próprio titular do direito minerário, será considerado faturamento líquido o valor de consumo na ocorrência do fato gerador definido no art. 15 deste Decreto.

De acordo como o disposto no art. 13 do Decreto supramencionado, as alíquotas aplicadas para o cálculo do valor da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais variam de acordo com a substância lavrada. Contudo, não excederão 3%, e são aplicadas sobre o faturamento líquido:

Art. 13. A compensação devida pelos detentores de direitos minerários a qualquer título, em decorrência da exploração dos recursos minerais para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação mineral.

§ 1º O percentual da compensação, de acordo com as classes de substância mineral, será de:

I- minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio: 3% (três por cento);

II- ferro, fertilizantes, carvão e demais substância minerais: 2% (dois por cento), ressalvado o disposto no inciso IV deste artigo;

III- pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres: 0,2 (dois décimos por cento);

IV- ouro: 1% (um por cento) quando extraído por empresas mineradoras, isentos os garimpeiros (BRASIL, 1991, art. 13).

No que tange aos percentuais da distribuição do produto da arrecadação da CFEM, a Lei n. 8.001 de 1990 estabeleceu em seu art. 2º, § 2º:

§ 2º A distribuição da Compensação Financeira referida no *caput* deste artigo será feita da seguinte forma:

I- 23% (vinte e três por cento) para os Estados e o Distrito Federal;

II- 65% (sessenta e cinco por cento) para os Municípios;

II-A. 2% (dois por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, instituído pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei: nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral;

III- 10% (dez por cento) para o Ministério de Minas e Energia, a serem integralmente repassados aos Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, que destinará 2% (dois por cento) desta cota-parte à proteção mineral em regiões mineradoras, por intermédio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (BRASIL, 1990, art. 2).

Com o advento das Leis n. 7.990/89 e n. 8.001/90, bem como do Decreto Regulamentar n. 01/1991, que estabeleceram o fato gerador, a base de cálculo, a distribuição do produto da arrecadação da CFEM, dentre outras determinações, chegamos ao ponto crucial deste trabalho, qual seja, enfrentar a questão da Natureza Jurídica da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais – CFEM.

5 A NATUREZA JURÍDICA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS - CFEM

Quando buscamos identificar a natureza jurídica de um instituto, faz-se de importância ímpar trazer neste momento os ensinamentos de Câmara (2010, p. 143):

Entenda-se, antes de mais nada, o que se quer dizer com “natureza jurídica”. O Direito é uma ciência formada por uma série de institutos, os quais podem ser agrupados em categorias jurídicas mais amplas, em uma relação de espécie e gênero. Assim, por exemplo, os institutos da fiança, compra e venda e da locação podem ser agrupados na categoria dos contratos. Da mesma forma, penhor, usufruto e anticrese são institutos que podem ser incluídos na categoria dos direitos reais. O mesmo se dá em relação à apelação, ao agravo, e aos embargos infringentes, institutos que se agrupam na categoria dos recursos. Verifica-se, assim, muito facilmente, que os diversos institutos jurídicos podem ser agrupados em categorias jurídicas, sendo estas o gênero, e aqueles às espécies. “Quando se perquire a natureza jurídica de um instituto, o que se pretende é fixar em que categoria jurídica o mesmo se integra, ou seja, de que gênero aquele instituto é espécie”.

Há tempos doutrina e jurisprudência discutem acerca da natureza jurídica da CFEM. Esse embate vem sendo travado basicamente em duas vertentes: a primeira defende ser a CFEM uma receita derivada; a segunda, por sua vez, sustenta ser a CFEM uma receita originária.

5.1 CFEM como tributo

Existem defensores da tese de que a CFEM teria natureza jurídica de tributo, em função da forma de cálculo e pagamento dispostos nos diplomas legais que a instituíram e regularam. Os seguidores dessa vertente sustentam-se no conceito de tributo trazido pelo Código Tributário Nacional: “Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966, art. 3).

Os defensores desta tese entendem que a CFEM é uma prestação pecuniária compulsória, pois é recolhida mensalmente pelo minerador, de forma obrigatória, em função de dispositivo legal.

Ao tratar desse tema, é impossível não se lembrar de um clássico princípio tributário, segundo o qual não importa se a situação descrita da Lei ocorreu de forma ilegal ou imoral. A partir do momento em que ela se insere no mundo real, será devido o tributo. Em relação à CFEM, tal princípio não se aplica, uma vez que não incide CFEM sobre atividade de lavra de

substância mineral desamparada do devido título autorizativo. Dessa forma, a pesquisa e a lavra ilegal de substância mineral estão tipificadas no art. 55 da Lei n. 9.605/98, que dispõe: “Art. 55 – Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida. Pena – Detenção de seis meses a um ano e multa” (BRASIL, 1998, art. 55).

Cumpra observar, ainda, que a lavra de recursos minerais sem o competente título obtido implica também o crime tipificado no art. 2º da Lei n. 8.176/1991:

Art. 2º Constitui crime contra o patrimônio na modalidade de usurpação, produzir bens ou explorar matéria-prima pertencentes à União, sem autorização legal ou em desacordo com as obrigações impostas pelo título autorizativo.

Pena: Detenção de uma a cinco anos e multa (BRASIL, 1991, art. 2).

Desse modo, diante da constatação de atividade de lavra ilegal, o DNPM deve comunicar o fato ao Ministério Público Federal, à Advocacia Geral da União e ao órgão ambiental competente, pois, neste caso, não cabe falar em incidência da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM.

Os que defendem que a CFEM possui natureza jurídica de tributo esbaram em mais um questionamento, qual seja: em qual espécie tributária se encaixaria a CFEM? Seria ela uma taxa, uma contribuição ou um imposto?

5.2 CFEM como imposto

De acordo como o disposto no art. 4º, inciso I do Código Tributário Nacional – CTN, há quem defenda que, apesar do nome, a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM é uma espécie de imposto, pois independe de qualquer contraprestação estatal e tem como fato gerador a saída por venda do produto mineral das áreas da jazida, mina, salina ou outros depósitos minerais de onde provêm, ou de quaisquer estabelecimentos, sempre após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial. “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966, art. 16).

Nesse mesmo sentido, define Sabbag (2009, p. 79): “assim o imposto é tributo sem causa ou gravame não contraprestacional, uma vez que desvinculado de qualquer atividade estatal correspondente”.

Entendemos que essa teoria que defende ser a CFEM um imposto não deve prosperar. Então, vejamos: o Código Tributário Nacional dispõe, no seu art. 17: “Art. 17. Os impostos componentes do Sistema Tributário Nacional são exclusivamente os que constam deste Título, com as competências e limitação nele previstas” (BRASIL, 1966, art. 17).

A Constituição Federal de 1988 e o referido dispositivo acima transcrito são taxativos ao enumerar o rol de impostos, não admitindo outros impostos senão as espécies enumeradas em ambas as legislações e os impostos residuais elencados no art. 154, I da Constituição de 1988.

Destarte, se a CFEM fosse considerada imposto, seria um imposto residual, conforme disposto no artigo 154 da Carta Magna 1988, de acordo com o que exara Silva (2010, p. 85): “Importante frisar que a CFEM seria um imposto residual previsto no artigo 154 da Constituição Federal, haja vista não estar elencado necessariamente no artigo 153 do mesmo diploma legal citado”.

Souza (2003, p. 201) muito bem explica porque a CFEM não pode ser considerada imposto:

Para ser caracterizada como imposto, nos termos do art. 16 do Código Tributário Nacional, a CFEM teria de ter como fato gerador uma situação independente de qualquer atuação estatal específica, relativa ao contribuinte, pois, em se tratando de imposto não é preciso ao Estado criar nenhum serviço, nem dispor de qualquer bem ou atividade especial em troca do que o contribuinte irá pagar, porque não há contrapartida. Porém, existe contrapartida para o pagamento da CFEM, pois a receita é auferida em decorrência da exploração do recurso mineral pertencente à União, razão pela qual ela também não pode ser considerada imposto.

Desse modo, e considerando todo o exposto acima, é forçoso entender que a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais não deve ser considerada um imposto.

5.3 CFEM como taxa

Nos termos do art. 77 do Código Tributário Nacional:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (BRASIL, 1966, art. 77).

Desse modo, a CFEM não se enquadraria como taxa, haja vista que o dispositivo acima esclarece que tal tributo tem como gerador o exercício do poder de polícia ou a utilização de serviços públicos específicos e divisíveis. A CFEM é devida pela exploração dos recursos minerais, bens da União, e não por utilização de serviços públicos, conforme esclarece Souza (2003, p. 198):

A CFEM não pode ser considerada como taxa, porque, à luz do que dispõe o art. 77 do Código Tributária Nacional, para ser considerado como tal terá de haver, necessariamente:

a) a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público, específico e divisível, prestado ao particular ou posto à sua disposição: ou b) o exercício regular do poder de polícia. Entretanto, a CFEM é devida pela exploração de um bem pertencente à União Federal (recurso mineral) e não da utilização de serviço público, como também não tem como fato gerador a atuação estatal decorrente do poder de polícia.

Neste mesmo sentido, ensina o ilustre professor Coelho (1993, p. 281):

No Brasil, as taxas só podem ser instituídas por serviços específicos e divisíveis, ou pelo poder de polícia realizado, como vimos de ver, retro. A mera utilização do bem público, está na área da não incidência lógica. A cessão ou utilização de bens públicos fecunda outros institutos jurídicos regrados pelo Direito Administrativo, não, porém, taxas.

Nesse diapasão, é mister compreender que a CFEM não poder ser considerada como taxa, posto que a compensação em estudo é prestação pecuniária facultativa. Noutras palavras, a CFEM só é devida quando há exploração dos recursos minerais efetivamente.

5.4 CFEM como contribuição

Alguns autores defendem que a CFEM possui natureza jurídica de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, ou seja, contribuição por meio da qual o Estado intervém direta ou indiretamente na economia brasileira, disposta no art. 149 da Carta Magna de 1988.

Silva (2010) defende essa tese e explicita que um dos princípios da ordem econômica em nosso país diz respeito à defesa do meio ambiente, incluindo a exploração dos recursos minerais, razão pela qual o Estado poderá intervir na economia para alcançar tal objetivo:

A CFEM se enquadraria na distinta espécie de contribuição especial que visa resguardar a Ordem Econômica quando o Estado entende conveniente a intervenção direta ou indireta no domínio econômico para alcançar certos objetivos que poderia

se mostrar prejudiciais à livre iniciativa prática no mercado brasileiro. Em merecida ênfase, destaca-se que um dos princípios da ordem econômica brasileira consiste na defesa do Meio Ambiente, reforçando o fato de que, julgado necessário, o Estado pode intervir na economia no intuito de resguardar a preservação do meio ambiente fragilizado pela exploração maciça dos recursos minerais.

Desta feita, conclui-se pela natureza jurídica da CFEM como contribuição de intervenção no domínio econômico, mais precisamente na defesa do meio ambiente (SILVA, 2010, p. 173).

Com todo o respeito, entendemos que tal posicionamento não deve prosperar. Inicialmente, é importante frisar que as receitas auferidas com a CIDE têm destinação definida na Constituição Federal de 1988, sendo utilizada para o financiamento das políticas econômicas, pois está submetida ao princípio da afetação. Dito de outro modo, dependem da destinação de seus recursos os fins pelos quais foi instituída.

Ao passo que a CFEM não está atrelada ao custeio da intervenção econômica. Ao contrário, a Lei n. 8.001/90, em seu artigo 2º, § 2º, dispõe acerca da distribuição do produto arrecado pela CFEM:

§ 2º A distribuição da compensação referida no *caput* deste artigo será feita da seguinte forma:

I – 23% (vinte e três por cento) para os Estados e o Distrito Federal;

II – 65% (sessenta e cinco por cento) para os Municípios;

II-A. 2% (dois por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, instituído pelo Decreto – Lei nº 719, de 31 de junho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral;

III – 10% (dez por cento) para o Ministério de Minas e Energias, a serem integralmente repassados ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, que destinará 2% (dois por cento) desta cota – parte à proteção mineral em regiões mineradoras, por intermédio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (BRASIL, 1990, art. 2).

Infere-se do dispositivo legal acima transcrito que a receita auferida com a CFEM é distribuída para os Estados, Distrito Federal, Municípios, para ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT e para o Ministério de Minas e Energia. Neste último caso, é repassada integralmente ao Departamento Nacional de Produção Mineral, que destinará 2% desse valor à proteção mineral, por intermédio do IBAMA. Essa receita não está vinculada, podendo ser utilizada da forma como melhor aprouver aos entes,

exceto para o pagamento de dívidas e de vencimentos do quadro de pessoal do ente estatal. É o que nos ensina Souza (1995, p. 200):

Entretanto, quase a totalidade da receita auferida com a CFEM não está vinculada ao financiamento de políticas econômicas. A simples previsão de distribuição da receita arrecada como compensação financeira, na forma estabelecida pela Lei nº 8.001/90, não é, pois, suficiente para considerá-la contribuição, porque os percentuais, definidos para os Estados, e Distrito Federal e os Municípios, não estão vinculados a qualquer tipo de despesas por parte desses entes estatais com financiamento de políticas econômicas, os quais poderão utilizar a receita auferida da forma que melhor lhes convier, sendo vedada, tão-somente, a aplicação dos recursos em pagamentos de dívida e no quadro permanente de pessoal (art. 8º da Lei n. 7.990/89).

Diante do exposto, entendemos não ser possível considerar a CFEM como Contribuição Especial de Intervenção do Domínio Econômico. Aliás, após essa breve análise acerca das espécies tributárias, nos termos do Código Tributário Nacional, não seria correto considerar que a CFEM possua natureza jurídica de tributo.

5.5 CFEM como receita originária

De acordo como definição doutrinária, as receitas públicas são divididas em: receitas originárias, também denominadas receita patrimonial, que é aquela decorrente da fonte de riqueza do próprio Estado; e receita derivada, ou seja, aquela que não decorre do patrimônio estatal, derivando da atuação do poder fiscal de tal ente, poder de império, como, por exemplo, os tributos. Em consonância como o entendimento abaixo, A CFEM é uma receita patrimonial, conforme manifestação do Supremo Tribunal Federal, no voto do relator Ministro Sepúlveda Pertence, ao julgar o Recurso Extraordinário n. 228.800-5/DF. Ementa abaixo transcrita:

Ementa: Bens da União: (Recursos Minerais e potenciais de Energia Elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, § 1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90). 1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por Lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira prevista no art. 20, § 1º, da CF, que configura receita patrimonial. 2. A obrigação instituída na L. 7.790/89, sob o título de “Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais” (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de participação no produto da

exploração dos aludidos recursos minerais, igualmente previsto no art. 20, § 1º, da Constituição¹⁷.

Destarte, seguindo o entendimento de que a CFEM se configura como receita patrimonial, ou seja, receita originária, resta-nos saber em qual espécie de receita patrimonial ela se encaixa.

Nesse sentido, Torres (1998) esclarece que a CFEM é classificada como ingresso patrimonial decorrente de preço público, considerando que a compensação do § 1º, do artigo 20 da Constituição de 1988 é auferida em razão da exploração de bens dominiais do Estado.

Em entendimento semelhante, Mukai (1992) defende a cobrança de preço público pela exploração dos recursos hídricos e minerais, pois ambos são bens públicos constantes do texto constitucional de 1988.

Dessa maneira, faz-se necessário um maior aprofundamento no sentido de se chegar a uma definição do que seria preço público. Ao abordar acerca de preço público, Souza (1995, p. 148), citando Ruy Barbosa Nogueira e Paulo Roberto Cabral Nogueira, aduz que:

Ruy Barbosa Nogueira e Paulo Roberto Cabral Nogueira ensinam que os preços públicos integram as receitas originárias, com essa denominação em razão de sua fonte ser a exploração de patrimônio público ou a prestação de serviços públicos. Em virtude disso são também conhecidas como receitas industriais ou patrimoniais, porque provenientes das explorações de serviços, bens, empresas ou indústrias do próprio Estado.

Sobre o tema, Machado (1995, p. 328) esclarece que:

Quanto à remuneração pelo uso, ou pela aquisição de propriedade de bens do Estado é pacífico o entendimento: a receita é um preço. Nunca uma taxa. O problema se situa na área dos serviços, onde diversos critérios têm sido apontados pelos estudiosos da Ciência das Finanças e do Direito Financeiro, para estabelecer a distinção entre taxa e preço.

Na esteira desse mesmo entendimento, Jardim (2000, p. 160) traz importantes esclarecimentos:

¹⁷ RE n. 22.8800-5/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma do STF, publicado no Diário da Justiça de 16 nov. 2001, p. 21.

Preço público é prestação exigida pelo Estado ou por quem lhe fizer às vezes, em regime de direito privado. Distingue-se nitidamente do tributo em uma série de aspectos, sobretudo pelo regime contratual que lhe é imanente, em contraposição ao regime jurídico de Direito Público, circundado de prerrogativas de autoridade, típico de tributo, notadamente em virtude da compulsoriedade deste gravame, nos termos é bem de ver, explicitados no art. 3º do CTN.

O mestre Amaro (1999, p. 40), com clareza, diferencia taxa de preço público:

A Taxa é um tributo, sendo, portanto, objeto de uma obrigação instituída por Lei; já o preço é obrigação contratual. O preço é, pois, obrigação assumida voluntariamente, ao contrário da taxa de serviço, que é imposta por Lei a todas as pessoas que se encontrem na situação de usuários (efetivos ou potenciais) de determinado ente estatal.

Diante do adrede exposto, é correto afirmar que o preço público advém de regime contratual. É prestação facultativa e não compulsória como a taxa. Noutras palavras, só deve ser pago quando da exploração da coisa ou do serviço estatal.

Neste momento do presente estudo, entendemos ser acertado corroborar o entendimento que defende ser a CFEM um preço público, principalmente por acreditar que a CFEM é receita originária, recolhida em consequência da exploração dos recursos minerais (patrimônio da União), sendo facultativa, conforme esclarece Souza (2003, p. 203):

Há bastante tempo esposamos a tese de que a CFEM tem natureza jurídica de preço público, porque se trata de receita originária do Estado, auferida em decorrência da exploração do seu patrimônio (receita patrimonial), revestida, ainda, de caráter facultativo, eis que não há, para sua percepção o exercício do poder fiscal do Estado, mas a vontade do minerador de explorar o recurso mineral, que, para tanto, deve submeter-se ao regime jurídico do aproveitamento estabelecido pela legislação pertinente.

Destarte, só nos resta concordar que a CFEM possui natureza jurídica de preço público, espécie de receita patrimonial. Tal entendimento está consubstanciado por ser a CFEM uma prestação pecuniária devida pelo minerador como consequência da exploração dos recursos minerais, que, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, são bens públicos de titularidade da União.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relato histórico desenvolvido no início deste trabalho evidencia que a cobrança de participação na exploração dos recursos minerais remonta à própria chegada dos colonizadores portugueses ao Brasil.

Historicamente, essa participação correspondeu a uma compensação em favor do titular da jazida ou mina (fosse ele pessoa pública ou particular), pela perda de um bem econômico não renovável de sua propriedade ou titularidade.

Esse entendimento sofreu significativa alteração com o advento da Constituição Federal de 1934, representando o início de uma mudança acentuada não apenas no tratamento jurídico da dominialidade dos recursos minerais, que desde então passaram por longo processo de publicização, mas principalmente na forma da imposição de encargos financeiros pagos ao Estado pela exploração dos recursos minerais, rompendo com a ideia de que a titularidade do direito de propriedade da jazida ou mina era pressuposto essencial para que o Estado fizesse jus à compensação financeira.

A Constituição Federal de 1946, por seu turno, antecede a tributação única na mineração, o que, contudo, somente ocorreu 18 anos depois, com a edição da Lei n. 4.425/1964. Foi o único momento histórico em que a Constituição Federal deu um tratamento de natureza tributária à participação governamental no produto da exploração dos recursos minerais.

Como o advento da CRFB/88, houve significativa inovação com a publicização de todos os recursos minerais do país, bem como a instituição da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais, em favor dos órgãos da administração direta da União, mas, sobretudo, em favor dos Estados membros, Distrito Federal e Municípios.

Após considerável embate doutrinário e jurisprudencial sobre a constitucionalidade das Leis n. 7.990/1989 e n. 8.001/90, que instituíram e disciplinaram a CFEM, como também sobre sua natureza jurídica, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se pela constitucionalidade de tais dispositivos, além de afastar a natureza tributária da CFEM, atribuiu-lhe natureza jurídica de receita originária.

Destarte, sendo a CFEM uma receita originária auferida pelo Estado, como contraprestação pela utilização do bem público, revestida do carácter facultativo, sem que haja para sua percepção a interferência do poder fiscal do Estado, e ainda proveniente da livre manifestação do minerador, por certo está-se diante da revelação jurídica de um preço público.

Logo, a exploração do bem mineral decorre da livre exteriorização da vontade do minerador. É a vontade do adquirente que dá origem à obrigação relativa ao poder público, de onde deflui o seu carácter contratual. Por consequência, do acordo de vontade entre o particular e o poder concedente, surge a obrigação de pagar ao poder público a soma devida pela exploração do bem público. Aliás, essa obrigação nada mais é do que uma contraprestação pela transferência de um bem público para o exercício de particulares, por meio de autorizações, concessões e permissões.

Assim sendo, chega-se à seguinte conclusão: o Estado concede ao particular a lavra de uma determinada substância mineral, que nos termos do art. 20, IX, DA CRFB/88, lhe pertence. Por conseguinte, a CFEM vem a ser o preço público, pago pelo concessionário, pela exploração do bem público que lhe foi concedido pelo ente político estatal, na proporção e valores estabelecidos em Lei.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Atualização de Djalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BERNARDES, Acyr. Recursos Minerais: a União é proprietária ou exerce soberania?. In: **Brasil Mineral**, n. 157. São Paulo: Signus, dez. 1997. p. 72.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 30 mai. 2016.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 30 mai. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1967. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 30 mai. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 1**, de 11 de janeiro de 1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0001.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 15.221**, de 28 de dezembro de 1921. Approva o regulamento relativo à propriedade e a exploração das minas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1921. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D15211.htm>. Acesso em: 30 mai. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 24.642**, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Minas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d24642.htm>. Acesso em: 30 mai. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.985**, de 29 de março de 1940. Código de Minas. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1985.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.247**, de 2 de dezembro de 1943. Modifica a redação dos arts. 17, 31, 66 e 68 do Código de Minas e dá outras providências. (DEL 1985, de 29/01/1940). Rio de Janeiro: Presidência da República, 1943. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEL%205.247-1943?OpenDocument>. Acesso em: 30 mai. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 227**, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-Lei n. 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0227.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n. 7.990**, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, 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 continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências (Art. 21, XIX da CF). Brasília, DF: Congresso Nacional, 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1989/lei-7990-28-dezembro-1989-372285-norma-atualizada-pl.html>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n. 8.001**, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n. 4.320**, de março de 1968. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1968. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n. 8.876**, de 02 de maio de 1994. Autoriza o Poder Executivo a instituir como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8876.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n. 9.605**, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n. 8.176**, de 08 de fevereiro de 1991. Define crimes contra a ordem econômica e cria o Sistema de Estoques de Combustíveis. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8176.htm>. Acesso em: 03 fev. 2017.

BRASIL. **Lei n. 5. 172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 30 mai. 2016.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **O controle de constitucionalidade das leis e o poder de tributar na Constituição de 1988**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

GALVÃO, Marcelo Lavocat. Tributação e Mineração: o direito ao crédito -prêmio de IPI e a não-exigência de ICMS na exploração do minério. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (Coord.). **Direito Minerário Aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009.

JARDIM, Eduardo Maciel Ferreira. **Dicionário Tributário**. São Paulo: Dialética, 2000.

LOREIRO, L. Gustavo Kaercher. Participações governamentais na indústria mineral e do petróleo: Histórico da legislação até a Constituição de 1988 – Parte I: O período colonial e imperial. **Núcleo de Direito Setorial e Regulatório**: Grupo de Estudos em Direito de Recursos Naturais da Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.gern.unb.br/index.php/publicações>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. Participações governamentais na indústria mineral e do petróleo: Histórico da legislação até a Constituição de 1988 – Parte II: A fase anterior ao monopólio (1891-1953). **Núcleo de Direito Setorial e Regulatório**: Grupo de Estudos em Direito de Recursos Naturais da Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.gern.unb.br/index.php/publicações>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. Participações governamentais na indústria mineral e do petróleo: Histórico da legislação até a Constituição de 1988 – Parte III: Do monopólio às leis 7.453/85 e 7.525/86 (1953-1986). **Núcleo de Direito Setorial e Regulatório**: Grupo de Estudos em Direito de Recursos Naturais da Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.gern.unb.br/index.php/publicações>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. Participações governamentais na indústria mineral e do petróleo: Histórico da legislação até a Constituição de 1988 – Parte IV: A Constituição de 1988. **Núcleo de Direito Setorial e Regulatório**: Grupo de Estudos em Direito de Recursos Naturais da Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.gern.unb.br/index.php/publicações>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

MACHADO, Frederico Munia. A evolução Histórica da legislação sobre os royalties da mineração brasileira. In: SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (Coord.). **A Compensação Financeira Pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito, **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental**: sistematizado. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SABBAG, Eduardo, **Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SCLIAR, Cláudio, **Geopolítica das Minas do Brasil**: a importância da mineração para a sociedade. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. **Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais**: Natureza Jurídica e Questões Correlatas. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de. **Direito Minerária e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

_____. **Direito Minerário Aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

_____. **Direito Minerário em Evolução**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

_____ (Coord.). **A Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Direito financeiro e tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.