

# O MANIFESTO DE MINA E A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS<sup>1</sup>

## THE MINE MANIFEST AND THE FINANCIAL COMPENSATION FOR THE EXPLOITATION OF MINERAL RESOURCES

RAFAEL ANGELO DE SALES SILVA<sup>2</sup>

**RESUMO:** O manifesto de mina constitui figura jurídica de exceção dentro do Direito Minerário, recebendo dispositivos específicos dentro da legislação. Ele surgiu como uma forma de garantir direitos provenientes de um ordenamento anterior ao vigente. Para tanto, as constituições que se seguiram, a partir da de 1934, e a própria legislação minerária, cuidaram de proteger tal instituto. A Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais– CFEM, desde o momento em que foi instituída e regulamentada, foi alvo de polêmicas acerca da sua natureza jurídica e de sua aplicabilidade. Isso porque, apesar de apresentar características inerentes ao regime tributário, não pode ser considerada como um tributo. O principal objetivo será através da busca da natureza jurídica desse instituto, comprovar se o manifesto de mina seria passível de ter, sobre a sua exploração, a incidência da CFEM, já que o mesmo constitui uma exceção dentre os regimes de exploração previstos no ordenamento jurídico.

**Palavras-chave:** manifesto de mina – CFEM – regime jurídico – código de mineração – natureza jurídica

**Abstract:** The mine manifest constitutes legal figure within the mining law exception, receiving specific devices within the legislation. It emerged as a way of securing rights from a previous order to force. For both, the constitutions that followed, from 1934, and mining legislation, took care to protect such Institute. The Financial Compensation for Ex-

1 Artigo recebido em 16/09/2012 e aprovado em 08/03/2013

2 Graduando em Direito UFMG. Contato: rafael\_sales@outlook.com

exploitation of Mineral Resources-CFEM, from the moment in which it was established and regulated, was the target of controversy about their legal nature and its applicability. This is because, although presenting characteristics inherent in the tax regime, cannot be considered as a tax. The main objective will be to search through the legal nature of that Institute, check if the mine manifest would be liable to have, on their exploitation, the incidence of CFEM, since the same is an exception among the exploration regimes specified in the legal system.

**KEYWORDS:** mine manifest - CFEM—legal system – Mine Code –legal nature

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. Surgimento e evolução histórica do manifesto de mina – 3. O regime jurídico do manifesto de mina – 4. Aspectos gerais da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM) – 5. A natureza jurídica não tributária da CFEM – 6. A não incidência de CFEM em manifestos de mina – 7. Conclusões – 8. Referências Bibliográficas.

## I INTRODUÇÃO

A exploração dos recursos minerais é uma das mais importantes formas de intervenção do homem no meio ambiente. Ao longo dos anos, a sociedade esteve preocupada em criar normas que regulamentassem tais atividades em decorrência da incontestável dependência e demanda mundial por esses recursos, além, principalmente, dos significativos impactos ambientais advindos dessa exploração.

O Manifesto de Mina surgiu, no início do século XX, portanto, como uma forma de garantir um direito que, com as mudanças sofridas na legislação brasileira, havia deixado de existir. Assim, aqueles que detinham a propriedade, tanto do solo, quanto do subsolo, permaneceram detentores de tal direito, desde que observado o devido registro gerando-se, portanto, uma garantia.

Atualmente, os recursos minerais constituem parte integrante dos bens da União. Em contrapartida pela sua exploração, realizada pelo particular, já que ela mesma não a faz, excetuando-se os casos em que ela detém o monopólio da exploração, previstos no art. 177<sup>3</sup> da Constituição

3 Art. 177. Constituem monopólio da União:

Federal de 1988;ela recebe um percentual dos rendimentos da atividade, conhecido como Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM.

Devido às peculiaridades que envolvem ambos os institutos, surgem novos questionamentos acerca da incidência, ou não, da CFEM em manifestos de mina, levando-se em consideração tanto o art. 7º do Decreto-Lei nº. 227/1967, o Código de Mineração Brasileiro(que estipula que as minas manifestadas serão comparadas às minas concedidas nos aspectos de lavra, tributação e fiscalização), quanto uma série de fatores, como a natureza jurídica e outros dispositivos legais.

## 2 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MANIFESTO DE MINA

Com a Proclamação da República em 1889, foi somente uma questão de tempo até o surgimento e a promulgação de uma nova constituição, a primeira republicana. Foi então, em 1891, que o primeiro diploma legal, conhecido como a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, passou a vigorar.

A Constituição supramencionada foi responsável por instituir um sistema em que, aquele que fosse proprietário do solo deteria, também, a propriedade do subsolo. Tem-se, portanto, um regime em que o subsolo, e tudo aquilo que nele estivesse contido,seria considerado como acessório ao solo. Esse sistema ficou conhecido como sistema de acessão e estava previsto no art. 72, §17, do referido texto legislativo. *In verbis*:

Art 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:(...)

- 
- I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
  - II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;
  - III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;
  - IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;
  - V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

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

As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Ainda sobre a Constituição de 1891, Frederico Munia Machado<sup>4</sup>, Procurador-Chefe Substituto do DNPM, observou:

De todo o modo, o fato é que a Constituição Federal de 1891 atribui ao proprietário do solo (fosse ele pessoa pública ou particular) o domínio sobre as minas. Porém, se por um lado a primeira constituição republicana unificou as propriedades, por outro não chegou a eliminar a diferenciação jurídica entre esses bens (solo e a “mina”). A abertura deixada pela carta constitucional gerou dúvidas sobre a natureza do vínculo jurídico existente entre a mina e o solo sob o qual se encontra. A Lei Simões Lopes, de 1921, colocou um ponto final nessa discussão. O Decreto nº 15.211, de 28/12/1921, que regulamentou a referida lei, afirmava expressamente que “a mina constitui propriedade imóvel, acessória do solo, mas distinta dele” (art. 6º), caput.

Sequencialmente, sobre o regime de acessão, ele ainda pontuou<sup>5</sup>:

Assim sendo, podemos afirmar que enquanto vigorou o regime de acessão as minas e jazidas minerais podiam ser classificadas como de domínio público (caso o imóvel fosse da União, dos Estados ou dos Municípios ou se estes adquirissem a mina ou jazida de outrem) ou de domínio privado (nas hipóteses em que o solo pertencia a algum particular ou se este adquirisse a mina ou jazida de outrem), cada qual, conforme veremos, com um regime legal e fiscal específico.

O regime de acessão vigorou no país durante 43 anos até o surgimento de um novo ordenamento jurídico, o que somente ocorreu através da Constituição de 1934. Com o novo diploma legal, em seu art. 118<sup>6</sup>, o solo e o subsolo foram separados, tornados distintos juridicamente, não sendo o segundo, assim, considerado como acessório do primeiro.

---

4 MACHADO, Frederico Múnia. *A evolução histórica da legislação sobre os royalties da mineração brasileira*. In: SOUZA, Marcelo Gomes de (Coord.). *A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais - CFEM*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 21.

5 MACHADO. *A evolução histórica*, p. 22.

6 Art 118 - 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.

Em relação aos recursos minerais, em seu art. 119<sup>7</sup>, *caput*, determinou-se que a sua exploração estaria condicionada a uma concessão do governo federal.

Ficava instituído, então, o regime dominial, em que o subsolo já não mais pertenceria ao proprietário do solo, dependendo, agora, de uma prévia autorização da União para que a sua exploração fosse realizada de forma legal.

No entanto, apesar do novo regime, a Constituição se ateve, em seu próprio art. 119, §6º, ao fato de preservar o domínio das minas, ou seja, do subsolo, àqueles que já haviam iniciado a sua exploração no regime vigente anteriormente, *in verbis*:

§ 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 transitoriamente suspensa.

Assim, o direito daqueles que iniciaram a sua exploração no antigo regime, foi resguardado, mantendo-se, portanto, aos proprietários do solo a propriedade também do subsolo e, conseqüentemente, das minas que já estavam em processo de exploração.

Sobre a Constituição de 1934, Antônio Falabella de Castro<sup>8</sup> afirma: “A Constituição de 1934 cumpriu o seu papel de guardião dos direitos ao reconhecer aquilo que ela mesma estabelecera em seu art. 119, §6º, ao dispor no art. 113, n.3: ‘A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada’.”

Foi somente em 10 de julho de 1934, com o Decreto nº. 24.642, que o primeiro Código de Minas Brasileiro foi efetivamente decretado.

O art. 4º do referido Código foi responsável por definir a jazida como sendo um bem imóvel e, também, distinto e não pertencente ao solo. Uma leitura mais atenta deste artigo demonstra que, a partir daquele momento, os recursos minerais não eram caracterizados mais como inte-

7 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.

8 CASTRO, Antônio Falabella de. *O Manifesto de Mina em face a Compensação Financeira (Lei N. 7.990/89)*. In SOUZA, Marcelo Gomes de (Coord.). *Direito Minerário Aplicado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003. p. 242.

9 “Art. 4º A jazida é bem imóvel e tida como cousa distinta e não integrante do solo em que está encravada. Assim a propriedade da superfície abrangerá a do sub-solo na forma do direito comum, exceptuadas, porém, as substâncias minerais ou fosséis uteis à indústria.”

grantes do solo e, para tanto, receberiam tratamento diferenciado no que perpassava à sua exploração.

Por sua vez, foi em seu art. 5º, *caput*, que ele trouxe, de forma clara, a preservação da propriedade daquelas minas, já conhecidas, ao proprietário do solo. Assim dizia, *in verbis*: “Art. 5º: As jazidas conhecidas pertencem aos proprietários do solo, onde se encontrem ou a quem for por legítimo título.”.

Previa, ainda, em seu §2º, que somente seriam consideradas “conhecidas” as minas devidamente registradas. Nasce, portanto, a figura jurídica do Manifesto de Mina, que se caracterizava como um título que atribuía ao seu detentor a propriedade do solo e, também, da mina ou jazida contida no subsolo.

Sobre o registro, Luciano Pereira da Silva<sup>10</sup> emitiu o seguinte parecer:

O registro do manifesto das jazidas minerais e minas em lavra foi instituído pelo antigo Código de Minas com a finalidade de extremar as entidades minerais, conhecidas na data do mesmo Código, que continuava no domínio privado, das que passaram para a Nação, impondo aos que não fizessem o manifesto no prazo e na forma estabelecidas no art. 10 a perda do direito de propriedade.

Pelo instituto do Manifesto, apesar das mudanças no regime jurídico que surgiam para regulamentar a exploração dos recursos minerais no país, os proprietários que detinham tal título tinham resguardados, à sua mina, a pregressa característica de propriedade privada. As minas manifestadas não estariam, dessa forma, sujeitas ao mesmo regime das minas até aquele momento desconhecidas, que somente poderiam ser exploradas mediante concessão da União.

Somente em 28 de fevereiro de 1967, com o Decreto-Lei nº. 227, foi que o Código de Minas brasileiro recebeu nova redação.

Atualmente temos, então, a existência de dois tipos de mina, previstas no Código de Mineração em seu art. 6º. São elas:

I - mina manifestada, a em lavra, ainda que transitoriamente suspensa a 16 de julho de 1934 e que tenha sido manifestada na conformidade do art. 10 do Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934, e da Lei nº 94, de 10 de dezembro de 1935;

10 SILVA, Luciano Pereira da. *Questões jurídicas em processo administrativo*. Rio de Janeiro: [s/n], 1944.v. IV.p. 225.

II - mina concedida, quando o direito de lavra é outorgado pelo Ministro de Estado de Minas e Energia.

É notório, dessa forma, que o novo Código de Mineração se preocupou em destacar a existência dessas minas que recebiam um tratamento distinto das outras. Não obstante, a despeito de substanciais mudanças no ordenamento jurídico anterior, no que tange ao Manifesto de Mina e às garantias aos seus proprietários, o novo Código se preocupou em assegurar tais direitos.

Em seu art. 7º, consta, *in verbis*:

Art. 7º O aproveitamento das jazidas depende de alvará de autorização de pesquisa, do Diretor-Geral do DNPM, e de concessão de lavra, outorgada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia.

Parágrafo único. Independe de concessão do Governo Federal o aproveitamento de minas manifestadas e registradas, as quais, no entanto, são sujeitas às condições que este Código estabelece para a lavra, tributação e fiscalização das minas concedidas.

As principais conclusões que podem ser retiradas desse excerto são: a) as minas manifestadas, que eram vigentes anteriormente ao Código de Minas e à Constituição de 1934 permaneceram resguardadas em face da nova realidade jurídica e, em decorrência desse fato, b) elas possuem um regime jurídico distinto das outras minas e jazidas.

É importante destacar também, que a atual Constituição da República de 1988, foi responsável por, em seu art. 176<sup>11</sup>, *caput*, determinar que todas as minas e jazidas são distintas do solo (regime dominial) e, ainda, que os recursos minerais constituem bem da União e devido a isso, somente poderão ser explorados mediante prévio consentimento.

Não obstante, necessário salientar que, de acordo com os últimos dados divulgados pelo DNPM<sup>12</sup>, em 31/12/1997, existiam aproximadamente 291 manifestos de mina no Brasil, com destaque para três substâncias, quais sejam: ferro, ouro e carvão, contendo, cada uma delas, 27 manifestos devidamente registrados.

11 “Art. 176. As jazidas, em lavra 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.”

12 Dados divulgados em 1997 acerca do número de Manifestos existentes até 31/12/1996. Disponível em: <<http://www.dnpm.gov.br/assets/galeriadocumento/AMB1997/97713.doc>>

Assim, atualmente inferimos as seguintes conclusões: primeiramente, que os recursos minerais são de propriedade da União e distintos do subsolo e do solo, não exercendo o proprietário do segundo, a propriedade sobre o todo; em segundo lugar, que existem dois tipos de mina: as concedidas e as manifestadas, sendo as segundas, remanescentes do ordenamento jurídico vigente até 1934 e, por fim, mas não menos importante, que às minas manifestadas está assegurado um regime jurídico diferenciado das minas concedidas.

Dessas conclusões, por merecer um tratamento diferenciado, focar-se-á, a partir do presente momento, no regime jurídico do manifesto de mina.

### 3 O REGIME JURÍDICO DO MANIFESTO DE MINA

Como já demonstrado, o manifesto de mina surgiu como um título que assegurava ao proprietário do solo, também, a propriedade da mina e, conseqüentemente, do subsolo em que ela estava contida. Foi ele a forma encontrada pelos legisladores de reconhecer e resguardar direitos já concedidos no passado.

Atualmente, a exploração de minerais dá-se através de concessão da União, proprietária de todos os recursos minerais, por intermédio do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM e do Ministério de Minas e Energia – MME.

Quando uma mina é descoberta, o direito de exploração é outorgado àquele que realizar o requerimento perante a autarquia, desde que cumpridas uma série de requisitos e de etapas elencadas na lei. Nasce assim, as minas concedidas, no formato do art. 6º, II, do Código de Mineração.

Existem, portanto, duas diferenças entre as minas concedidas e as manifestadas, a saber: a) as primeiras dependem do aval da União para serem exploradas, enquanto as segundas não, dependem tão e somente da vontade do seu proprietário e, principalmente, b) as segundas pertencem ao proprietário das terras em que estão localizadas, ao passo que as primeiras pertencem à União, responsável por conceder o direito a sua exploração.

William Freire<sup>13</sup> sobre o manifesto de mina ensina: “O Manifesto é o título que representa o domínio sobre a mina, que é um bem imóvel,

---

13 FREIRE, William. *Natureza jurídica do consentimento para pesquisa mineral, do consentimento para lavra e do manifesto de mina no direito brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Revista de Direito Minerário, 2005. p 143.

corpóreo, principal e *in commercium*.”.Conclui-se, conseqüentemente, que o domínio sobre a mina é exercido pelo particular já que ela é parte integrante do seu patrimônio.

Sendo assim, entende-se que a mina manifestada, por não ter sido concedida por um ato administrativo, mas somente, ter sido reconhecida como tal pela Administração, não estaria sujeita às mesmas regras responsáveis por regulamentar a exploração das outras minas existentes.

Caberia ao seu titular – seu proprietário – a sua exploração, bem como a sua comercialização e a sua fruição, nos moldes de qualquer outra propriedade no direito brasileiro.

Sobre essa distinção, William Freire<sup>14</sup>novamente leciona:“Pelo Manifesto, a mina manteve todos os atributos inerentes a propriedade civil plena. Por isso, os princípios constitucionais que regem o direito de propriedade deverão ser respeitados pela legislação ordinária, civil e minerária.”

Devido a isso, entende-se, por exemplo, que a mina manifestada não estaria sujeita à figura da caducidade, sanção imposta pela administração, caracterizada como a perda do direito de exploração pelo particular, uma vez que esse direito é advindo de concessão da União.

Assim, fato é que o manifesto de mina não estaria sujeito às regras que normatizam as minas concedidas. Seria uma exceção no direito minerário, já que, apesar de configurar como a exploração de recursos minerais, que atualmente pertencem à União, não estaria ele sujeito à concessão ou às sanções administrativas impostas por ela.

Preocupando-se com essas diferenças, o legislador cuidou de estabelecer uma forma de regulamentar esse instituto, dispondo, no Código de Mineração, em seu art. 7º, o seguinte:

Art. 7º O aproveitamento das jazidas depende de alvará de autorização de pesquisa, do Diretor-Geral do DNPM, e de concessão de lavra, outorgada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia.

Parágrafo único. Independe de concessão do Governo Federal o aproveitamento de minas manifestadas e registradas, as quais, no entanto, são sujeitas às condições que este Código estabelece para a lavra, tributação e fiscalização das minas concedidas.(grifei)

Pode-se perceber que o atual Código se preocupou com a figura da mina manifestada, bem como, em dar uma atenção especial às peculiaridades

14 FREIRE. *Natureza jurídica*, p. 143.

ridades inerentes a tal instituto. Dessa forma, tratou de equipará-la, em aspectos específicos à mina concedida, principalmente no que tange à tributação e a fiscalização.

Portanto, é sabido que as minas manifestadas estão sujeitas, tanto aos mesmos tributos, quanto às mesmas imposições das minas concedidas referentes à fiscalização no desenvolvimento das suas atividades. O legislador, porém, foi bem claro ao equiparar os dois institutos nesses aspectos, não deixando margem para qualquer tipo de analogia.

A caducidade, como anteriormente abordado, serve como bom exemplo para demonstrar as diferenças entre os regimes jurídicos que regem as minas concedidas e as manifestadas. No Direito Minerário, caducidade está caracterizada como um ato sancionatório da administração ao particular, previsto no “Capítulo V”, do Decreto n.º. 227/1967, decorrente do inadimplemento das obrigações diversas relativas a cada fase do processo minerário.

Não há que se falar, portanto, em aplicação da caducidade ao manifesto de mina, tendo em vista que o art. 7º em nada se manifestou acerca da equiparação das minas manifestadas e das minas concedidas no quesito sanção.

Novamente, cabe a lição de William Freire<sup>15</sup>: “Em se tratando de Manifesto, a Administração nada concede ou outorga ao particular e, portanto, nada lhe pode tirar. O seu direito real de propriedade é exercido diretamente sobre a mina.”.

Claro fica, então, que apesar de possuírem certas semelhanças em seu regime jurídico, a natureza desses institutos tem diferenças consideráveis e que devem ser mais atentamente analisadas.

A partir disso e, fundando-se no art. 7º do Código de Mineração, mas não tão somente, levanta-se a seguinte questão: e em relação à Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM? Estaria a exploração das minas manifestadas sujeitas a tal recolhimento?

É o que se foca a partir de agora.

---

15 FREIRE. *Natureza jurídica*, p. 143-144.

## 4 ASPECTOS GERAIS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS (CFEM)

A Constituição Federal de 1988 elenca, em seu art. 20, aqueles bens que seriam considerados de propriedade da União, classificando ainda, em seu inciso IV, que os recursos minerais, inclusive aqueles do subsolo, são parte integrante deste rol de bens. A Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM surge, então, colocando fim ao antigo Imposto Único sobre Minerais – IUM.

No parágrafo primeiro do já referido art. 20 do novo diploma legal, encontra-se o embrião da CFEM:

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.(grifei).

É notável que a própria Constituição já previa a existência de uma participação no resultado da exploração ou uma “compensação” financeira pela prática de tal atividade.

No entanto, foi somente com a Lei nº. 7.990 de 1989, mais tarde com a Lei nº. 8.001 de 1990 e, posteriormente, com o Decreto nº. 01 de 1991, que a CFEM foi devidamente instituída e regulamentada nos moldes em que se dá o seu recolhimento atual.

A partir daquele momento, aqueles que realizassem a exploração de um bem mineral viam-se obrigados ao recolhimento de um percentual, específico para exploração de cada substância, incidente sobre as receitas de venda, antes da última etapa de beneficiamento.

Retomando a legislação que instituiu a cobrança, segunda Lei 7.990/1989, constitui fato gerador da CFEM a venda do produto mineral obtido após a última etapa do processo do beneficiamento, ficando assentado, ainda, que tal etapa ocorreria antes da incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI.

O Decreto 01/91, em seu art. 15, segue no mesmo sentido:

Art. 15. Constitui fato gerador da compensação financeira devida 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 o de quaisquer estabelecimentos, sempre após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

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

A partir desse artigo, pode-se inferir que a CFEM ainda deverá ser paga quando a substância mineral for consumida ou utilizada em processos internos da empresa exploradora, naqueles casos que não ocorra a efetiva venda do produto mineral.

Seria a CFEM calculada então, segundo disposto no art. 13 do decreto acima mencionado, sobre o faturamento líquido proveniente da venda do produto mineral. Ele ainda dispõe que a porcentagem incidente sobre essa receita será de até 3%, variando de acordo com a substância explorada.

O mesmo artigo estipula, ainda, em seu §2º, que os valores recolhidos serão distribuídos da seguinte forma: 65% para o município onde a exploração é realizada, 23% para o Estado e 12% para a União.

Importante dizer que o próprio decreto cuidou de trazer a definição daquilo que seria considerado como sendo o faturamento líquido sobre o qual incidiria a alíquota respectiva da substância explorada. O inciso II do art. 14, traz essa definição como sendo “o total das receitas de vendas excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguro”.

Traçado esse panorama geral sobre a CFEM, cabe agora adentrar a questão referente à sua natureza jurídica, que desempenha papel fundamental à questão levantada anteriormente, no que perpassa ao seu recolhimento sobre o faturamento líquido proveniente de minas manifestadas.

## 5 A NATUREZA JURÍDICA NÃO TRIBUTÁRIA DA CFEM

A Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais é recolhida em face da exploração de um bem, pertencente à União, realizada pelo particular.

Sabe-se que existem dois tipos de receitas públicas, a saber: as receitas originárias e as receitas derivadas. As primeiras são aquelas pro-

venientes da exploração dos próprios bens do Estado e, a segunda são aquelas advindas não da exploração, mas sim da fiscalização que o Estado exerce sobre os bens do particular.

O Tesouro Nacional mantém, em seu site<sup>16</sup>, um glossário. Dentre os diversos termos lá contidos, extrai-se a definição originária:

Receita Originária: Rendimentos que os governos auferem, utilizando os seus próprios recursos patrimoniais industriais e outros, não entendidos como tributos. As receitas originárias correspondem às rendas, como os foros, laudêmios, aluguéis, dividendos, participações (se patrimoniais) e em tarifas (quando se tratar de rendas industriais).

Tendo isso em mente, conclusão óbvia é que a CFEM constitui receita originária, e avançando em sua análise, como receita patrimonial. Esse entendimento já está consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, através do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, que decidiu conforme ementa:

EMENTA: Bens da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e § 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 previstas no art. 20, § 1º, CF, que configuram receita patrimonial. 2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, 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 prevista no art. 20, § 1º, da Constituição.

(RE 228800, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 25/09/2001, DJ 16-11-2001 PP-00021 EMENT VOL-02052-03 PP-00471).(grifei)

Assim, sabe-se que, apesar de conter algumas características relacionadas ao Direito Tributário, não se pode dizer que a CFEM tenha natureza jurídica de tributo, tendo em vista que ele é decorrente de receita derivada e não de uma receita originária. Tal fato pode ser constatado através de uma simples leitura do art. 9º da Lei nº. 4.320 que dispõe sobre

16 Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/>>. Acesso em: 18 de agosto de 2012.

as “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”:

Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito publico, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades. (grifei)

Não poderia a CFEM ser considerada, também, como taxa. Isso porque, além de ser a taxa uma espécie de tributo, segundo a definição dada pelo Código Tributário Nacional, em seu art. 77, as taxas possuem como seu fato gerador ou o exercício do poder de polícia do Estado ou o uso de serviço público específico e divisível.

O mesmo pode-se dizer acerca de classificá-la como imposto. Não pode a CFEM ter natureza jurídica de imposto, pois, em primeiro lugar, deveria estar ela elencada no Código Tributário Nacional<sup>17</sup> ou no art. 151, I, da Constituição Federal, o que, por si só, não ocorre.

Em segundo lugar, os impostos devem estar em consonância com o princípio da não-afetação, segundo o qual não é permitido ao legislador vincular o imposto a uma destinação específica, o que definitivamente ocorre com a CFEM ocorre.

Sobre o assunto, Frederico Augusto e Victor Penido<sup>18</sup> afirmam:

Imposto consiste em prestação pecuniária que uma pessoa jurídica de Direito Público exige coativamente de um contribuinte com capacidade contributiva, sem lhe assegurar qualquer contraprestação efetiva ou potencial de natureza pessoal. Ademais, os impostos estão sujeitos ao princípio da não-afetação, impossibilitando a destinação de sua arrecadação a uma finalidade específica identificada em lei. Isso impossibilita a consideração da CFEM como imposto, visto que a referida Compensação Financeira apresenta destinação específica de receita arrecadada.

Sobre a natureza não tributária da CFEM, consolidado está o entendimento entre os tribunais, conforme ementa transcrita:

17 Art. 17. Os impostos componentes do sistema tributário nacional são exclusivamente os que constam deste Título, com as competências e limitações nele previstas.

18 LINS PEIXOTO, Frederico Augusto e MACHADO, Victor Penido. *A CFEM como tributo (CIDE)*. In SILVA, Paulo Roberto Coimbra (coord.). *Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - Natureza Jurídica e questões correlatas*. São Paulo: QuartierLatin, 2010. p. 170-171.

EMENTA: TRIBUTÁRIO - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS - CFEM - CONSTITUCIONALIDADE.

1. A CFEM foi criada pela Lei n.º 7.990/89, e constitui imposição constitucional de nítido caráter indenizatório ou ressarcitório em função da exploração dos recursos minerais pertencentes à União, por força do prejuízo advindo da referida exploração.

2. O C. STF já considerou constitucional a CFEM, à qual reconheceu o caráter não tributário, em razão de não se encontrar inserta no Capítulo do Sistema Tributário, antes, por tratar-se de receita auferida pelo Poder Público em contraprestação pela exploração dos recursos minerais de propriedade da União (art. 20, § 1º da CF).

3. Precedente da Sexta Turma desta Corte Regional.

(TRF 3ª Região, SEXTA TURMA, AC 0669831-18.1991.4.03.6100, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL MAIRAN MAIA, julgado em 17/12/2009, e-DJF3 Judicial 1 DATA:08/02/2010 PÁGINA: 478) (grifei)

Superado esse aspecto, passa-se, agora, a demonstrar a relação entre a CFEM, enquanto instituto não tributário que é, paralelamente ao manifesto de mina.

## 6 A NÃO INCIDÊNCIA DE CFEM EM MANIFESTOS DE MINA

As noções acerca da natureza jurídica, tanto do manifesto de mina, quanto da compensação financeira, são vitais para o melhor entendimento de ambos os institutos. Somente a partir desse conhecimento é que se tornou possível uma melhor avaliação sobre a incidência, ou não, da CFEM na exploração de minas manifestadas.

Cumprido, primeiramente, retomar o art. 7º do Código de Mineração, responsável por estabelecer que as minas manifestadas estivessem sujeitas às mesmas condições das minas concedidas, no que se refere à lavra, à fiscalização e à tributação.

Conforme já foi demonstrado, a CFEM não pode ser classificada, quanto a sua natureza jurídica, como um tributo, já que não apresenta características atribuídas a uma receita derivada, pré-requisito básico inerente ao instituto, mas sim, tem qualidades intrínsecas as de uma receita originária, mais precisamente de uma receita patrimonial.

Receitas patrimoniais seriam aquelas em que o Estado auferia em decorrência da exploração do seu próprio patrimônio, no caso em questão

os recursos minerais, constitucionalmente integrantes do rol de bens da União.

Tendo isso em mente, não se poderia dizer que a exploração da mina manifestada está sujeita à incidência da CFEM, usando-se como principal fundamento para a sustentação de tal hipótese, a leitura do art. 7º do Código de Mineração.

Isso se deve ao simples fato de que as minas manifestadas se submeterão aos aspectos tributários das minas concedidas e, a CFEM, conforme já demonstrado, apesar de apresentar algumas características típicas e inerentes ao Direito Tributário, como a existência de um fato gerador, por exemplo, não poderia ser considerada como um tributo, não sendo englobada, portanto, por tal aspecto.

Essa simples análise faz perecer toda a argumentação de que a CFEM incidiria sobre as receitas provenientes da venda da exploração de minas manifestadas, fundamentada apenas na aplicação dos aspectos da mina concedida, conforme previsto no diploma legal.

Ainda na esteira do anteriormente exposto, as minas manifestadas representam um resquício de uma legislação pregressa e, devido a isso, as suas características foram preservadas com o principal intuito de garantir e preservar um direito que era reconhecido aos seus proprietários anteriormente.

Para tanto, não existe, no ordenamento jurídico vigente, qualquer norma ou dispositivo responsável por estipular e impor sobre o manifesto de mina, um título que garante a propriedade da mina ao proprietário do solo em que ela está contida, a obrigação de recolher a CFEM.

Ainda assim, como já observado, a mina manifestada constitui parte integrante do patrimônio do particular, não tendo chegado, em nenhum momento, a constituir parte do rol de bens pertencentes à União.

Sobre o assunto, novamente, William Freire<sup>19</sup> leciona:

A mina pertence a quem é titular do manifesto e é um bem jurídico de valor econômico que se integra ao patrimônio de seu titular. Apesar da alteração introduzida pelo Código de 1967, as minas manifestadas ainda sujeitam-se a um regime de exceção, fundado no princípio do direito adquirido.

Por simples lógica, há que se concluir que, conforme demonstrado, a CFEM constitui-se como uma receita originária, mais especifi-

---

19 FREIRE, William. *Comentários ao Código de Mineração*. 2 ed. Rio de Janeiro: Aide, 1996. p. 135.

camente, uma receita patrimonial, incidente sobre a exploração de bens da União. A mina manifestada, por sua vez, constitui parte integrante do patrimônio do particular.

Não existe, portanto, nenhuma explicação passível de sustentar a cobrança dessa porcentagem sobre um bem do particular, já que ele, ao realizar a sua exploração, somente incorre na ação de fruir seu patrimônio, sendo a garantia de sua propriedade protegida constitucionalmente.

Sobre a impossibilidade de cobrança de CFEM aos proprietários de minas manifestadas, Antônio Falabella de Castro<sup>20</sup>, acertadamente, observou:

(...) chega-se a conclusão óbvia de não estarem os proprietários de minas manifestadas, sujeitos a essa obrigação. Para isso basta a observação de que o patrimônio mineral que possuem nada tem a ver com o patrimônio mineral da União, dado haver o manifesto se originado, na sua fonte mais remota, do domínio pleno reconhecido, assegurado pela Constituição de 1891 e ratificado pelo Código de Minas de 1934, que deu forma de identificação desse reconhecimento pela separação das minas conhecidas e em lavra, ainda que transitoriamente suspensa, das jazidas ou minas desconhecidas, estas sim, que passaram a depender de autorização ou concessão governamental para o seu aproveitamento.

Por último, mas não menos importante, cabe retomar o art. 1º da Lei 7.990, que instituiu a CFEM. Ele dispõe que a exploração dos recursos minerais dará ensejo à compensação financeira em todos os regimes previstos na lei.

O Código de Mineração já estipulava, em seu art. 2º, os regimes de exploração mineral, sendo eles, e tão somente, o regime de concessão, o de autorização, o de licenciamento, o de permissão de lavra garimpeira e o de monopólio.

O Código, no entanto, não se preocupou em listar o manifesto de mina como sendo um dos regimes de exploração regulamentados por esse diploma legal. Ele somente ateu-se em fazer uma menção a tal instituto como uma forma de garantia àqueles que eram titulares de tal exceção.

Novamente, Antônio Falabella de Castro<sup>21</sup>, sobre o assunto, também, sustentou:

Logo, reconhecendo a lei, a níveis ordinário e constitucional, o direito de propriedade que tem o manifestante sobre o imóvel objeto do manifes-

20 CASTRO. *O Manifesto de Mina em*, p. 249.

21 CASTRO. *O Manifesto de Mina em*, p. 250.

to, não havendo, por conseguinte, favor algum da União a que se possa atribuir característica concessiva para exploração do bem nele contido, é obvio ser indevida qualquer obrigação de ressarcimento pelo seu aproveitamento industrial.

Assim, não há, novamente, nenhum embasamento legal para sustentar a cobrança da CFEM. Isso, pois a CFEM, no momento de sua concepção, não foi destinada a ser recolhida pela exploração em áreas de mina manifestada, já que esse instituto não compreende regime de exploração submetido a concessão governamental.

## CONCLUSÕES

Não restam dúvidas, portanto, acerca do regime de exceção em que está submetido o Manifesto de Mina. A Constituição, bem como, o Código de Mineração, procurou proteger tal figura, na tentativa de se preservar um direito adquirido anteriormente ao regime dominial, vigente atualmente.

Assim, hoje, para a exploração mineral, o particular deve, primeiramente, obter uma concessão do governo federal para exercer tal atividade, tendo em vista que os recursos minerais, constitucionalmente, estão contidos dentro do patrimônio da União.

Conforme demonstrado, por essa exploração, o particular deve recolher um percentual incidente sobre a receita de vendas do produto mineral. Esse percentual é conhecido como CFEM.

Apesar disso, a CFEM, como arrecadada pela União, sobre o seu próprio bem, é considerada como uma receita originária, mais acertadamente, uma receita patrimonial.

Claro está, agora, que o manifesto de mina, apesar de comparado e submetido, segundo o art. 7º do Código de Mineração, a alguns aspectos das minas concedidas, mais especificamente, aos aspectos de tributação, lavra e fiscalização, não está submetido à cobrança da CFEM.

Isso, pois, a CFEM não é tributo, não sendo abarcada, dessa forma, pelo aspecto de tributação.

Dúvidas não restam de que a CFEM é realmente devida pela exploração das minas concedidas. Contudo, o entendimento de que ela deva ser recolhida sobre a exploração em manifestos de mina, não deve prosperar.

Seja por não integrar os bens da União, mas sim, do particular, seja por não ser um regime de exploração previsto na legislação e, conse-

quentemente, passível de recolhimento, as minas manifestadas não estão, definitivamente, sujeitas à incidência dessa contraprestação.

## Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 24/02/1981*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)> Acesso em: 19 de agosto de 2012.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16/07/1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)> Acesso em: 19 de agosto de 2012.

BRASIL. *Decreto nº. 24.642 de 10/07/1934 que decreta o Código de Minas*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D24642.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24642.htm)> Acesso em: 19 de agosto de 2012.

BRASIL. *Decreto nº. 227 de 28/02/1967 que decreta o Código de Mineração*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm)> Acesso em: 19 de agosto de 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 de 05/10/1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em: 19 de agosto de 2012.

BRASIL. *Lei nº. 7.990 de 28/12/1989 que 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 continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm)> Acesso em: 19 de agosto de 2012.

BRASIL. *Lei nº. 8.001 de 13/03/1990 que Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001.htm)> Acesso em: 19 de agosto de 2012.

BRASIL. *Decreto nº. 01 de 11/01/1991 que Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm)> Acesso em: 19 de agosto de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal de Federal. *Recurso Extraordinário n. 228.800*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, 16 de novembro de 2001. Disponível em: <<http://>

[redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741)>  
Acesso em: 18 de março de 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região). *Apelação cível n. 0669831-18.1991.4.03.6100*. Relator: Desembargador Mairan Maia, 08 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/382749>> Acesso em: 18 de março de 2013.

COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário: Constituição e código tributário nacional*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FREIRE, William. *Natureza jurídica do consentimento para pesquisa mineral, do consentimento para lavra e do manifesto de mina no direito brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Revista de Direito Minerário, 2005.

FREIRE, William. *Comentários ao Código de Mineração*. 2 ed. Rio de Janeiro: Aide, 1996.

SILVA, Luciano Pereira da. *Questões jurídicas em processo administrativo*. v. 4. Rio de Janeiro: [s/n], 1944.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra (Coord.). *Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais: Natureza Jurídica e questões correlatas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SOUZA, Marcelo Gomes de (Coord.). *A compensação financeira pela exploração dos recursos minerais – CFEM*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, Marcelo Gomes de (Coord.). *Direito Minerário Aplicado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.