

d) A orientação mais recente e, ainda, mais consistente do STJ sobre o assunto (REsp 1.012.552/RS, 1.ª T., j. 03.06.2008, rel. Min. José Delgado, DJe 23.06.2008) aponta no sentido da não incidência do ISS sobre as receitas auferidas pelo incorporador com a venda de unidades imobiliárias antes ou depois do “habite-se”, expressamente rejeitando as orientações anteriores, que foram formuladas em casos nos quais havia a contratação direta do incorporador como construtor/empreiteiro do adquirente.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAVALIERI FILHO, Sergio. A responsabilidade do incorporador/construtor no Código do Consumidor. *Revista da Emerj*, vol. 1, n. 3. Rio de Janeiro: Emerj, 1998.
- CIRNE, Maria Elza Bezerra. Incorporação imobiliária e o ISS. *Revista Ibero-Americana de Direito Público*, n. 21. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. vol. 2.
- \_\_\_\_\_. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998. vol. 2.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: parte geral das obrigações*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. vol. 2.

## 10

# Compensações financeiras, participações e outras cobranças estatais sobre empresas dos setores de mineração, energia, petróleo e gás

RODRIGO CARAMORI PETRY

Mestre em Direito Econômico e Social pela PUC-PR. Professor de Direito Tributário do Unicuritiba. Membro da ABDT. Advogado e consultor tributário.

ÁREA DO DIREITO: Tributário; Constitucional

**RESUMO:** O presente artigo é dedicado ao estudo da natureza e do regime jurídico de algumas das principais cobranças estatais que oneram as empresas que exploram bens públicos para desenvolver atividades econômicas em setores estratégicos para o país (mineração, energia elétrica, petróleo e gás), buscando identificar, especialmente, se tais cobranças possuem ou não natureza tributária. Mediante análise da legislação, da doutrina e da jurisprudência do STF existente sobre o tema, o artigo constrói um quadro geral para identificar as diversas cobranças abordadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Compensações financeiras – Participações estatais – Tributos – Taxas – Contribuições – Empresas de mineração, energia, petróleo e gás – Exploração econômica – Bens públicos.

**ABSTRACT:** The present article is dedicated to the study of the nature of the juridical regime in some of the main state charges which burden companies that explore public assets to develop economic activities which are present in some strategic sectors of the country (mining, power, oil and gas), aiming to identify, specially, if such charges possess or not tributary nature. Upon legislative analysis on the doctrine and on the existing jurisprudence at the Supreme Federal Tribunal (STF) on the issue, the article builds a general picture to identify and distinguish the various approached charges.

**KEYWORDS:** Financial compensation – State participation – Taxes – Rates – Contributions – Mining, power, oil and gas companies – Economic exploration – Public assets.

SUMÁRIO: Introdução – 1. “Compensação financeira” pela exploração de recursos minerais (a chamada “contribuição CFEM” instituída pelo art.



6.º da Lei 7.990/1989) – 2. “Compensação” financeira pela exploração de recursos hídricos para geração de energia elétrica (art. 17 da Lei 9.648/1998 com a redação da Lei 9.984/2000) – 3. Participação financeira na exploração de petróleo e gás (*royalties*) e outras cobranças do art. 45 da Lei 9.478/1997: 3.1 Bônus de assinatura (art. 45, I, da Lei 9.478/1997); 3.2 *Royalties* (art. 45, II, da Lei 9.478/1997); 3.3 Participação especial (art. 45, III, da Lei 9.478/1997); 3.4 Pagamento pela ocupação ou retenção de área (art. 45, IV, da Lei 9.478/1997) – 4. Conclusões.

## INTRODUÇÃO

Sobretudo nos últimos anos, temos vivido um momento histórico em que o Governo Federal brasileiro intensifica crescentemente sua atividade legiferante na área regulatória, buscando normatizar o necessário controle e acompanhamento dos diversos agentes econômicos que tomam progressivamente o lugar da estrutura estatal em diversas áreas estratégicas para o Brasil, especialmente nos setores de infraestrutura e de serviços essenciais (energia, minerais, petróleo, gás, rodovias, comunicações etc.).

Ao mesmo tempo, foram e continuam sendo criadas novas fontes de recursos para o Poder Público atender às exigências desse ambiente regulatório, e inclusive compensar-se ou participar financeiramente na exploração econômica de bens públicos envolvidos nas atividades repassadas à iniciativa privada.

Algumas dessas fontes de arrecadação podem se revestir de natureza tributária, sobretudo como espécies de taxa ou de contribuição de intervenção no domínio econômico, o que consequentemente lhes atribui um regime jurídico próprio, cercado por garantias pró-contribuinte. Daí serem comuns os questionamentos acerca da natureza jurídica de certas cobranças que sujeitam um número crescente de empresas que tomam o lugar do Estado no desenvolvimento de atividades econômicas de notável relevância.

O presente artigo se propõe a esboçar um quadro panorâmico, com foco no entendimento da jurisprudência do STF acerca da natureza jurídica (tributária ou não) de algumas das principais cobranças

estatais que recaem sobre alguns dos mais estratégicos setores da atividade econômica no atual ambiente regulatório: minerais, energia elétrica, petróleo e gás.

### 1. “COMPENSAÇÃO FINANCEIRA” PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS (A CHAMADA “CONTRIBUIÇÃO CFEM” INSTITUÍDA PELO ART. 6.º DA LEI 7.990/1989)

As empresas dedicadas à atividade de exploração mineral estão sujeitas à cobrança da chamada “contribuição CFEM”, conhecida também como “compensação financeira pela exploração de recursos minerais”, criada pelo art. 6.º da Lei 7.990/1989 e calculada atualmente com base nas alíquotas fixadas pelo art. 2.º da Lei 8.001/1990, que recaem sobre o faturamento das empresas do setor mineral.<sup>1</sup> O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) é a autarquia federal responsável pela administração da cobrança.

A importância do estudo da CFEM também se revela por sua expressiva arrecadação, que já soma apenas no exercício de 2008 o total de R\$ 578,5 milhões (arrecadados até o mês de setembro),<sup>2</sup> valor esse extraído de um setor econômico estratégico para o Brasil: a mineração, que compreende inclusive a extração e o beneficiamento de agregados fundamentais para a atividade de construção civil (essencialmente areia e pedra brita), um dos “motores” do desenvolvimento do país.

Julgamos oportuno explorar aqui a natureza e o regime jurídicos dessa cobrança (CFEM) prevista no art. 6.º da Lei 7.990/1989, tendo

1. A Lei 7.990/1989 já foi alvo de diversas alterações. Assim, é preciso observar que o regime jurídico da compensação financeira aqui em comento é baseado no conjunto normativo formado basicamente pelos seguintes diplomas legislativos: Lei 7.990/1989; Lei 8.001/1990; Lei 8.876/1994; Lei 9.993/2000; Lei 10.195/2001. Na regulamentação dessa cobrança, vigora o Dec. 1/1991.
2. Conforme levantamento disponível no sítio do DNPM na Internet ([www.dnpm.gov.br]), acesso em 11.11.2008. A arrecadação da CFEM vem crescendo substancialmente, e de forma muito notável desde que foi criada (1989), acompanhando também o ritmo da expansão da atividade mineral (apenas para um comparativo, observe-se que no ano de 1998 arrecadou-se R\$ 83,3 milhões, enquanto em 2007 a arrecadação atingiu R\$ 547,2 milhões).



em vista a existência de questionamentos quanto a sua legitimidade no Poder Judiciário por parte de empresas mineradoras, que defendem em juízo a sua pretensa natureza tributária, tese que também é defendida por parte da doutrina.<sup>3</sup>

Medidas ajuizadas pelas empresas de mineração defendem que a CFEM é um imposto residual da União incidente sobre o “faturamento” das empresas do setor de extração mineral (como espécie de *bis in idem* com as contribuições ao PIS e Cofins), e que teria desobedecido aos limites dessa espécie tributária, tanto aqueles contidos no art. 154, I (limites à criação de impostos residuais),<sup>4</sup> quanto no atual art. 155, § 3.º, da CF/1988 (que garante imunidade dos minerais em relação a impostos adicionais, ou seja, além do imposto de importação, exportação e ICMS).<sup>5</sup>

De outro lado, aproveitamos para indagar: a cobrança em questão poderia ser, ao invés de um imposto, uma contribuição, quiçá uma contribuição de intervenção no domínio econômico (como é a visão de Carrazza)? Qual a visão do STF? Vejamos.

Primeiramente, observe-se que a Constituição de 1988, em seu art. 20, ao mesmo tempo em que previu como bens da União Federal os recursos minerais (inclusive os do subsolo), também autorizou, no § 1.º do mesmo artigo, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, assim como a própria União, por intermédio de seus órgãos, a cobrar duas espécies de valores pela exploração econômica desses mesmos

3. Nesse sentido, veja-se: XAVIER, Alberto. Natureza jurídica e âmbito de incidência da compensação financeira por exploração de recursos minerais. *Revista Dialética de Direito Tributário* n. 29. São Paulo: Dialética, 1998, p. 12; CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 583 e 586.

4. “Art. 154. A União poderá instituir: I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição.”

5. “Art. 155. (...) § 3.º. À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do *caput* deste artigo [ICMS] e o art. 153, I, e II [importação e exportação], nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.”

bens por particulares: i) participação no resultado da exploração; ii) compensação financeira.

Tais valores são preços públicos, pois derivam da exploração de bens públicos, contratualmente ajustada, como nos dá a entender a própria Constituição (§ 1.º do art. 20). Diversamente do conceito de tributo exposto no art. 3.º do CTN, a prestação pecuniária que a empresa de mineração deve a título de CFEM não é devida compulsoriamente pelo atuar direto da lei; ela deriva de uma relação jurídica obrigacional formada pela vontade de contratar com o Poder Público.<sup>6</sup>

Observe-se ainda que a exploração de minerais, assim como a exploração de petróleo, gás e recursos hídricos para geração de energia, acaba por prejudicar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em virtude das inúmeras – e por vezes problemáticas – necessidades de adaptações estruturais, ambientais e sociais que a exploração econômica desses bens ocasiona no território em que se localizam.

Daí porque, não somente à União, mas também aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é concedido o direito de cobrar valores a título de participação no resultado da exploração econômica, ou compensação (indenização) financeira respectiva. É o que procura prestigiar o art. 20 da CF/1988, *in verbis*:

“Art. 20. São bens da União: (...) III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio (...); (...) V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI – o mar territorial; (...); VIII – os potenciais de energia hidráulica; IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo; (...).”

§ 1.º. 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*

6. No mesmo sentido: OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Receitas não tributárias (taxas e preços públicos)*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 120. Daí constarem como “receitas originárias”, claramente distintas das chamadas “receitas derivadas” (tributos, multas e confiscos), como consta da clássica exposição de Aliomar Baleeiro: BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. (atualizador Dejalma de Campos). Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 131.



outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental,<sup>7</sup> mar territorial<sup>8</sup> ou zona econômica exclusiva,<sup>9</sup> ou compensação financeira por essa exploração” (grifos nossos).

Especificamente em relação à exploração econômica de recursos minerais (afora petróleo e gás), a União Federal instituiu, com base no § 1.º do art. 20 da CF/1988, a chamada “compensação financeira pela exploração de recursos minerais” (CFEM), fixada no art. 6.º da Lei 7.990/1989, como já tratamos.

O valor da cobrança constou inicialmente do art. 6.º da Lei 7.990/1989 com alíquota única de 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 transformação industrial”. Logo após, o art. 2.º da Lei 8.001/1990 passou a prever a incidência da CFEM com alíquotas diferenciadas, seletivas (de 0,2% até 3%), conforme a classe da substância mineral, vide quadro abaixo:

Alíquotas da “compensação financeira” CFEM (Leis 7.990/1989 e 8.001/1990)	
Classes de substâncias minerais	Alíquotas
Pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres	0,2%
Ouro (quando extraído por empresas mineradoras, isentos os garimpeiros)	1%
Ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias minerais (inclusive água) <sup>10</sup>	2%
Minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio	3%

7. A definição de “plataforma continental” encontra-se no *caput* do art. 11 da Lei 8.617/1993.

8. A definição de “mar territorial” encontra-se no *caput* do art. 1.º da Lei 8.617/1993.

9. A definição de “zona econômica exclusiva” encontra-se no art. 6.º da Lei 8.617/1993.

Tais alíquotas da CFEM incidem sobre o “faturamento líquido” das empresas dedicadas à atividade de extração ou exploração mineral. O “faturamento líquido” aqui é entendido como “o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguros.” (art. 2.º da Lei 8.001/1990). Essa fórmula de cálculo (base sobre o faturamento, com alíquotas seletivas) continua em vigor até hoje, e, apesar de ter sido contestada no Judiciário, foi bem recebida pelo STF, que a julgou constitucional, como veremos mais abaixo.

A cobrança da CFEM é mensal, devendo ser paga até o último dia útil do segundo mês subsequente ao fato gerador da cobrança (art. 8.º da Lei 7.990/1989, com a redação dada pela Lei 8.001/1990), administrada pelo DNPM, autarquia federal vinculada ao Ministério das Minas e Energia do Governo Federal. Observe-se que a “compensação financeira” da União, aqui em comento, é na verdade arrecadada primeiramente ao Ministério das Minas e Energia (órgão da União Federal) por força do disposto no art. 20, § 1.º, da CF/1988, que por sua vez repassa os valores à autarquia DNPM.<sup>11</sup>

A CFEM foi julgada constitucional pelo STF no RE 228.800-5/DF, que a compreendeu fundamentada no § 1.º do art. 20 da CF, *in verbis*:

“Bem da União (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (Constituição Federal,

10. As águas minerais possuem Código próprio (Dec.-lei 7.841/1945) para regular sua pesquisa, extração e produção, com regras especiais em relação às regras gerais do Código de Minas (Dec.-lei 227/1967, que permanece aplicável como norma geral, inclusive às demais substâncias minerais afora a água mineral).

11. A destinação da arrecadação da CFEM é a seguinte: 12% ficam para a União (distribuídos entre DNPM, Ibama e MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia, na forma expressa pelo art. 2.º, § 2.º, da Lei 8.001/1990 com a redação dada pela Lei 9.993/2000); 23% ficam para o Estado de onde for extraída a substância mineral; 65% ficam para o Município produtor, ou seja, onde ocorre a extração do mineral. Acaso a extração abranja mais de um Município, a CFEM deverá ser recolhida proporcionalmente em benefício de cada um deles.



art. 20, e § 1.º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de competência (Lei 7.990/1989, arts. 1.º e 6.º e Lei 8.001/1990).

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, § 1.º, CF, que configuram receita patrimonial.

2. A obrigação instituída na Lei 7.990/1989, 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, § 1.º, da CF” (grifos do original) (STF, RE 228.800-5/DF, 1.ª T., j. 25.09.2001, v.u., rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 16.11.2001).

O Min. Sepúlveda Pertence, relator no julgamento acima, fez clara separação entre *compensação financeira* e *participação na exploração* dos recursos minerais, para decidir, ao final, que a CFEM instituída pelo art. 6.º da Lei 7.990/1989 não era verdadeira *compensação*, e sim *participação* na exploração dos recursos minerais, podendo incidir assim sobre o *faturamento* das empresas.

Utilizando do raciocínio desenvolvido pelo STF no caso, podemos concluir que, ao contrário do alegado por algumas empresas do setor, não haveria proibição do *bis in idem* da cobrança da CFEM juntamente com as contribuições Cofins e PIS (também incidentes sobre o *faturamento* das mesmas empresas). Também concluímos que não seria a CFEM espécie de imposto residual (art. 154, I, da CF) sobre o *faturamento* das empresas, pois a CFEM não ostenta natureza tributária.

Ainda foram julgados pelo STF, posteriormente, dois importantes precedentes sobre a natureza jurídica da CFEM: (a) o MS 24.312-1/DF, que apesar de não ter como objeto central o questionamento da natureza jurídica da CFEM, teve julgamento pelo STF (Plenário) que a compreendeu como não-tributária;<sup>12</sup> (b) o julgamento de

12. MS 24.312-1/DF, Pleno, j. 19.02.2003, v.u., rel. Min. Ellen Gracie, DJU 19.12.2003.

AgRg no AgIn 453.025-1/DF, em que novamente ministros do STF (2.ª T.) assentaram estar pacificada a natureza não-tributária da CFEM.<sup>13</sup> No mesmo sentido também vão decisões bastante recentes de ministros do Supremo, como no caso da decisão monocrática proferida pela Min. Cármen Lúcia no AgIn 708.398-7/DF (j. 08.10.2008), fazendo inclusive menção ao julgado no RE 228.800-5/DF.

2. “COMPENSAÇÃO” FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA (ART. 17 DA LEI 9.648/1998 COM A REDAÇÃO DA LEI 9.984/2000)

A compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para geração de energia elétrica (CFERH) é uma cobrança não-tributária, que encontra fundamento no § 1.º do art. 20 da CF, da mesma forma que a CFEM, analisada no tópico anterior. Porém, seu regime legal é diverso, como veremos a seguir.

A CFERH foi primeiramente instituída pelo art. 2.º da Lei 7.990/1989, com cobrança mensal à alíquota de 6% incidente sobre o valor da energia produzida pelas empresas concessionárias de energia elétrica, e arrecadada em benefício dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em cujos territórios se localizassem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tivessem áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios. Posteriormente, as Leis 8.001/1990 e 9.648/1998 trouxeram as primeiras modificações ao regime da cobrança aqui em comento.

Mais recentemente, o art. 28 da Lei 9.984/2000 (Lei da Agência Nacional de Águas – ANA) alterou a redação do art. 17 da Lei 9.648/1998, para efeito de majorar a alíquota da CFERH, que passou a ser de 6,75%, além de atribuir também a órgãos da administração direta da União uma participação na sua arrecadação. O art. 17 da Lei 9.648/1998 (com a redação dada pelo art. 28 da Lei 9.984/2000) continua ainda atualmente em vigor para efeito de determinar a alíquota e a base de cálculo dessa compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para geração de energia elétrica.<sup>14</sup>

Após a Lei 9.984/2000 ainda se seguiram menores alterações, especialmente no regime da destinação dos recursos arrecadados com a

13. AgRg no AgIn 453.025-1/DF, 2.ª T., j. 09.05.2006, v.u., rel. Min. Gilmar Mendes, DJU 09.06.2006.



CFERH aqui em estudo, alterações essas feitas pelas Leis 9.993/2000 e 10.195/2001.<sup>15</sup> A regulamentação da cobrança da CFERH ficou primeiramente com o Dec. 1/1991, posteriormente substituído pelo Dec. 3.739/2001, que inclusive traz os critérios para determinação do “valor total da energia produzida” (base de cálculo da compensação) indicados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

O STF já se pronunciou pela natureza jurídica não-tributária da compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para geração de energia elétrica (CFERH) no julgamento do MS 24.312-1/DF, e ao que nos parece, também a entendeu como uma “participação na exploração”, e não propriamente como uma “compensação financeira”, à semelhança do que ocorre com a CFEM, que de “compensação” só tem o nome, pois tem natureza de participação governamental.

Embora a discussão central desse julgamento do STF tenha girado em torno da possibilidade do Tribunal de Contas do Estado do Rio

14. “Art. 17. A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos de que trata a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989, será de seis inteiros e setenta e cinco centésimos por cento sobre o valor da energia elétrica produzida, a ser paga por titular de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios, e a órgãos da administração direta da União.

§ 1.º. Da compensação financeira de que trata o *caput*:

I – seis por cento do valor da energia produzida serão distribuídos entre os Estados, Municípios e órgãos da administração direta da União, nos termos do art. 1.º da Lei 8.001, de 13 de março de 1990, com a redação dada por esta Lei;

II – setenta e cinco centésimos por cento do valor da energia produzida serão destinados ao Ministério do Meio Ambiente, para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos do art. 22 da Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do disposto nesta Lei.

§ 2.º. A parcela a que se refere o inciso II do § 1.º constitui pagamento pelo uso de recursos hídricos e será aplicada nos termos do art. 22 da Lei 9.433, de 1997.”

de Janeiro fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos a título de participação na exploração de petróleo e gás (também prevista no § 1.º do art. 20 da CF/1988), possibilidade essa negada pelo Tribunal de Contas da União, o julgamento dessa causa propiciou rico debate no Plenário do STF, que acabou se manifestando acerca da CFERH.

### 3. PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA NA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS (*ROYALTIES*) E OUTRAS COBRANÇAS DO ART. 45 DA LEI 9.478/1997

As empresas envolvidas na exploração de petróleo e gás natural estão sujeitas a uma série de cobranças, chamadas genericamente de “participações governamentais”. A principal dessas “participações” onera os resultados econômicos da exploração de petróleo e gás natural, e é denominada de *royalties*, cuja cobrança é administrada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com base na Lei 9.478/1997 e seu regulamento (Dec. 2.705/1998).

A incidência dos *royalties* em regra equivale a uma alíquota de 10% sobre o valor do petróleo ou gás produzido por concessionárias, como previsto pelo art. 45, II, da Lei 9.478/1997, e é arrecadada em benefício dos Estados, dos Municípios e de órgãos da União Federal. A distribuição dos valores arrecadados com os *royalties* segue os critérios estipulados pelas Leis 7.990/1989 e 9.478/1997 (arts. 48 e 49).

Essa cobrança, que excepcionalmente poderá ter sua alíquota reduzida para até 5%, tendo em vista eventuais riscos geológicos, expectativas de produção comercial e outros fatores,<sup>16</sup> encontra fundamento

15. A destinação dos recursos da CFERH (cobrada com alíquota de 6,75%) se encontra atualmente disposta na redação do art. 1.º da Lei 8.001/1990 com a redação dada pelas Leis 9.984/2000 e 9.993/2000; assim como na redação da Lei 9.984/2000, dispositivos legais que estipulam: i) do valor equivalente a 6% de alíquota: ficam 45% aos Estados; 45% aos Municípios; 10% à União (3% ao Ministério do Meio Ambiente; 3% ao Ministério das Minas e Energia; e 4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) administrado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, com auxílio de uma empresa pública denominada “Financiadora de Estudos e Projetos” (FINEP), que atua como secretaria executiva do FNDCT); ii) do valor restante da alíquota da compensação (0,75%), o total é destinado integralmente ao Ministério do Meio Ambiente, como espécie de pagamento pelo uso de recursos hídricos (vide art. 28 da Lei 9.984/2000).



no art. 20, § 1.º, da CF/1988, como espécie de co-irmã das participações pela exploração de recursos minerais (CFEM) e de recursos hídricos para geração de energia (CFERH), cobranças essas já comentadas.

A cobrança dos *royalties* ou “participação pela exploração de petróleo e gás” em verdade já era prevista na Lei 2.004/1953 (Lei de criação da Petrobrás e do monopólio da exploração e produção de petróleo no Brasil, já revogada),<sup>17</sup> que em seu art. 27 (desde a redação original) previa como obrigação da Petrobrás e suas empresas subsidiárias o pagamento de *indenização* no valor de 5% do valor do petróleo, xisto betuminoso e gás, em favor dos Estados e Municípios onde se localizasse a extração.<sup>18</sup> A redação do art. 27 da Lei 2.004/1953 foi posteriormente modificada pelas Leis 3.257/1957, 7.453/1985, 7.525/1986, e após a Constituição de 1988, pela Lei 7.990/1989.

Essa antiga cobrança continuou em vigor devido à recepção da Lei 2.004/1953 pela Constituição de 1988, passando a ter fundamento constitucional expresso no § 1.º do art. 20 da nova Carta Constitucional.<sup>19</sup> Pouco depois, a Lei 2.004/1953 recebeu alterações pelo art. 7.º

16. Como prevê atualmente o § 1.º do art. 47 da Lei 9.478/1997.

17. A Lei 2.004/1953 foi revogada pela Lei 9.478/1997, atual *Lei do Petróleo*.

18. “Art. 27. A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás. (...) § 2.º. Será efetuado trimestralmente o pagamento de que trata este artigo. § 3.º. Os Estados e Territórios distribuirão 20% (vinte por cento) do que receberem, proporcionalmente aos Municípios, segundo a produção de óleo de cada um deles devendo este pagamento ser efetuado trimestralmente” (Mantida a grafia original).

19. “Art. 20. (...) § 1.º. 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” (grifo nosso).

da Lei 7.990/1989, que ampliou as disposições relativas à cobrança dos “*royalties* do petróleo”.

Posteriormente, a EC 9/1995 modificou o § 1.º no art. 177 da CF para efeito de flexibilizar o exercício do monopólio da União Federal sobre o petróleo e gás, permitindo a concessão das atividades de exploração e produção de petróleo a empresas particulares, atividades essas antes exclusivas da Petrobrás (sociedade de economia mista controlada pela União).<sup>20</sup>

Para a reestruturação do setor, é editada a Lei 9.478/1997, que em seu art. 45 prevê a continuidade da cobrança da participação governamental nos resultados da exploração de petróleo e gás, embora majorada para 10% (podendo sofrer redução para até 5% em casos excepcionais, como já retratamos). A nova Lei do Petróleo revoga a Lei 2.004/1953, e também reduz o espaço normativo da Lei 7.990/1989 sobre a matéria, passando a ser a principal lei sobre os *royalties*.

Além da conhecida participação financeira, o art. 45 da nova Lei do Petróleo instituiu diversas outras cobranças, todas denominadas genericamente de “participações”. Eis a redação do referido dispositivo:

“Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação: I – bônus de assinatura; II – *royalties* [já comentados]; III – participação especial; IV – pagamento pela ocupação ou retenção de área.” (explicitamos entre colchetes)

20. A EC 9/1995 ainda incluiu outros dispositivos na redação do art. 177. Para melhor compreensão, transcrevemos o teor do art. 177 na parte que nos interessa, *in verbis*: “Art. 177. Constituem monopólio da União: 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 (...) § 1.º. A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.”



Ainda estabeleceu o § 1.º do mesmo artigo que as “participações” descritas nos incs. II e IV serão obrigatórias em todos os contratos.

Cabe observar que o art. 52 da referida lei prevê uma forma de participação paga pelas empresas concessionárias aos particulares proprietários das terras (superfície) onde se localizar a exploração e produção do petróleo e gás (bloco de exploração), que não se confunde com as cobranças previstas no art. 45 da Lei 9.478/1997, e, evidentemente, não possui natureza tributária.<sup>21</sup> Essa participação paga ao particular encontra fundamento específico no art. 176, § 2.º, da CF/1988, e não vemos necessidade de tecer sobre ela maiores considerações.

Vejamos a seguir como a Lei 9.478/1997 define a natureza das cobranças indicadas por seu art. 45, denominadas de “participações”, a serem pagas pelas empresas concessionárias na atividade de extração e produção de petróleo e gás, expondo eventuais entendimentos do STF sobre a matéria.

### 3.1 Bônus de assinatura (art. 45, I, da Lei 9.478/1997)

O chamado “bônus de assinatura” é uma cobrança cujo valor mínimo é estabelecido pela ANP no edital de concessão, como previsto no inc. I do art. 45 da Lei 9.478/1997, e corresponderá a um pagamento ofertado (como forma de vantagem) à União Federal pela empresa interessada na proposta, para obter a concessão de atividade econômica relativa à indústria do petróleo e gás. O valor deve ser pago pela empresa vencedora da licitação, no ato da assinatura do contrato.

O pagamento do bônus para concessão de atividade ligada ao petróleo e gás é cobrado como uma forma auxiliar na determinação da proposta mais vantajosa para a Administração Federal no processo

21. “Art. 52. Constará também do contrato de concessão de bloco localizado em terra cláusula que determine o pagamento aos proprietários da terra de participação equivalente, em moeda corrente, a um percentual variável entre 0,5% (cinco décimos por cento) e 1% (um por cento) da produção de petróleo ou gás natural, a critério da ANP.

Parágrafo único. A participação a que se refere este artigo será distribuída na proporção da produção realizada nas propriedades regularmente demarcadas na superfície do bloco.”

licitatório, e a nosso ver encontra fundamento jurídico nos §§ 1.º e 2.º do art. 177 da CF/1988,<sup>22</sup> como uma condição de contratação estabelecida em lei, tendo em vista a relativa liberdade da lei em fixar condições para ajuste de um contrato administrativo, que prestigia o interesse público. Mas não podemos deixar de observar que a própria Lei 9.478/1997 (*caput* e § 1.º do art. 45) entende de forma diferente, ao classificar o “bônus de assinatura” como uma espécie de “participação” governamental, com pretensão fundamento no § 1.º do art. 20 da CF/1988.

Seja por um ou por outro raciocínio, segue-se a mesma conclusão: o bônus em questão não ostenta natureza tributária, pois a obrigação no caso surge de um ajuste contratual, embora revestido de caráter publicístico.

### 3.2 Royalties (art. 45, II, da Lei 9.478/1997)

Cobrança que se caracteriza como a tradicional participação no produto da exploração de petróleo e gás, antes prevista na Lei 2.004/1953, os chamados “royalties do petróleo” previstos pelo inc. II do art. 45 da Lei 9.478/1997 encontram fundamento expresso no art. 20, § 1.º, da CF/1988, razão pela qual não ostentam natureza tributária, como já nos referimos anteriormente.<sup>23</sup>

No mesmo sentido caminha a jurisprudência do STF, como podemos constatar no julgamento do MS 24.312/DF, por meio do qual o Pleno do Tribunal manifestou-se pela natureza não-tributária dos royalties (participação pela exploração e produção de petróleo e gás),

22. Observe-se inclusive que o inc. II do § 2.º do art. 177 (incluído pela EC 9/1995) previu caber à lei estabelecer “as condições de contratação” de empresas concessionárias nas atividades ligadas ao petróleo e gás.

23. Em sentido contrário, veja-se a opinião de Thadeu Andrade da Cunha, que entende serem os royalties do petróleo e gás (art. 45, II, da Lei 9.478/1997) um tributo, mais especificamente, uma contribuição de intervenção no domínio econômico (CUNHA, Thadeu Andrade da. As contribuições de intervenção no domínio econômico e a especificidade das contribuições do setor petrolífero. In: GRECO, Marco Aurelio (coord.). *Contribuições de intervenção no domínio econômico e figuras afins*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 320).



os classificando claramente como “receita originária”, inconfundível com tributo (“receita derivada”), *in verbis*:

“(…) Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (art. 20, V e IX, CF), a participação ou compensação [*royalties*] aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (art. 20, § 1.º, CF)” (explicitamos entre colchetes).<sup>24</sup>

### 3.3 Participação especial (art. 45, III, da Lei 9.478/1997)

A Lei do Petróleo em vigor também prevê no inc. III de seu art. 45 uma outra cobrança a ser paga pelas concessionárias nas atividades ligadas ao petróleo e gás: a chamada “participação especial”, que é uma espécie de adicional da participação comum (os *royalties*, já comentados no item anterior), arrecadada em benefício dos Estados, dos Municípios e de órgãos da União Federal.

Seguindo a linha de entendimento já exposta pelo STF no julgamento do RE 228.800-5/DF (já comentado no item 1 do presente artigo), podemos concluir que ambas as cobranças no caso possuem a mesma natureza, como espécies de participação no resultado da exploração de petróleo e gás (e não “compensação” ou “indenização”), encontrando assim fundamento no § 1.º do art. 20 da CF/1988.

Mas acusamos a existência de respeitáveis opiniões doutrinárias em sentido contrário, entendendo que a participação especial é inacumulável com a cobrança da participação comum (*royalties*).<sup>25</sup> O tema, enfim, é controverso, e veremos que é possível encontrar até mesmo alguns autores entendendo pela natureza tributária da “participação especial” da Lei 9.478/1997, como uma pretensa espécie de contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide).<sup>26</sup>

24. STF, MS 24.312-1/DF, j. 19.02.2003, v.u., rel. Min. Ellen Gracie, DJU 19.12.2003.

25. Nesse sentido, veja-se: TORRES, Heleno Taveira. A compensação financeira devida pela utilização de recursos hídricos, exploração de recursos minerais ou produção de petróleo, xisto betuminoso e gás natural (art. 20, § 1.º, CF) – sua natureza jurídica. *Grandes Questões Atuais do Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, 1998, p. 119-146.

Como fixa o art. 50 da Lei 9.478/1997, a participação especial será calculada em valor determinado no edital de licitação (e consequentemente constará no contrato de concessão da empresa vencedora) e será devida apenas nos casos de grande volume de produção ou de rentabilidade na exploração e produção de petróleo e gás.

A participação especial aqui em comento tem por base de cálculo o valor da receita líquida da produção, que equivale à receita bruta, deduzidos os *royalties* (participação comum), os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos sobre a atividade (vide § 1.º do art. 50 da Lei 9.478/1997).<sup>27</sup>

### 3.4 Pagamento pela ocupação ou retenção de área (art. 45, IV, da Lei 9.478/1997)

Por último, observamos que o inc. IV do art. 45 da Lei 9.478/1997 ainda prevê uma cobrança *sui generis* e polêmica, que é denominada de “pagamento pela ocupação ou retenção de área” (envolvida na exploração), mas cuja arrecadação é destinada a financiar as despesas da ANP para o exercício de suas atividades próprias (especialmente a regulação e fiscalização das atividades econômicas ligadas à indústria do petróleo e gás), conforme prevê o art. 16 da Lei 9.478/1997.

O pagamento em questão deve ser realizado anualmente pela empresa concessionária ou autorizada nas atividades da indústria do petróleo e gás, e seu valor é fixado em reais (alíquota) por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco explorado (base de cálculo), conforme dispõe o art. 51 da Lei 9.478/1997, regulamentado pelo art. 28 do Dec. 2.705/1998.<sup>28</sup>

A cobrança pela ocupação e retenção de área é também conhecida pelas empresas que operam na indústria do petróleo e gás como *rental fees*. José Gutman justifica o fundamento econômico dessa cobrança, afirmando se tratar de um estímulo para o abandono da área da concessão por parte do empresário que não se dedica aos esforços exploratórios. Ou seja, a cobrança torna a ocupação e retenção da área

26. Defendendo essa tese, veja-se: CUNHA, Thadeu Andrade da. Op. cit., p. 320.

27. A expressão “receita líquida” encontra-se definida no inc. VIII do art. 3.º do Dec. 2.705/1998, que regulamenta a Lei 9.478/1997.



concedida consideravelmente mais cara para aqueles concessionários que não estão trabalhando ou tendo sucesso na exploração e produção de petróleo e gás.<sup>29</sup>

A própria Lei 9.478/1997 classifica tal cobrança como uma forma de “participação” governamental (vide o *caput* e § 1.º do art. 45 da Lei 9.478/1997), que teria assim, pretensão fundamento no § 1.º do art. 20 da CF/1988 como adicional dos *royalties* (participação comum já prevista no art. 45, II, da Lei 9.478/1997) e da “participação especial” (art. 45, III, da Lei 9.478/1997), assim como do “bônus de assinatura” que também é classificado pela própria Lei 9.478/1997 como uma espécie de “participação” governamental (vide art. 45, I, da Lei 9.478/1997).

Entretanto, a fórmula *sui generis* de cálculo da cobrança pela “ocupação ou retenção de área”, em especial por não corresponder

28. O art. 28, § 3.º, do Dec. 2.705/1998 especifica os critérios para cálculo da cobrança: “ § 3.º. Para a fixação dos referidos valores unitários, a ANP levará em conta as características geológicas, a localização da bacia sedimentar em que o bloco objeto da concessão se situar, assim como outros fatores pertinentes, respeitando-se as seguintes faixas de valores: I – fase de exploração: R\$ 10,00 (dez reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por quilômetro quadrado ou fração; II – prorrogação da fase de exploração: 200% (duzentos por cento) do valor fixado para a fase de exploração; III – período de desenvolvimento da fase de produção: R\$ 20,00 (vinte reais) a R\$ 1.000,00 (um mil reais) por quilômetro quadrado ou fração; IV – fase de produção: R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por quilômetro quadrado ou fração”.

29. “O propósito principal dos *rental fees* é o de encorajar o abandono voluntário da área de concessão pelo concessionário que não estiver fazendo esforços exploratórios ou que não possuir mais interesse em desenvolver a produção.

Em suma, visa evitar que o concessionário 'sente em cima da concessão', não gerando emprego e nem receitas para o país, além de impossibilitar que o Estado venha a contratar tal área com outra empresa interessada (ou seja, beneficia também a concorrência)” (GUTMAN, José. *Tributação e outras obrigações na indústria do petróleo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007, p. 101). De qualquer forma, como considera o próprio autor, é importante perceber que existe outro instrumento bastante útil e alternativo para tal propósito: a fixação de programas exploratórios mínimos para a contratação da concessão.

aos custos das atividades da ANP (especialmente, mas não exclusivamente, envolvidas com o exercício do poder de polícia), tem levado parte da doutrina a criticá-la sob a justificativa de que deveria seguir o modelo típico das taxas (que seria o tributo adequado e proporcional para o financiamento do exercício do poder de polícia), ou mesmo das contribuições de intervenção no domínio econômico (Cide).<sup>30</sup>

A nosso ver a referida cobrança não ostenta natureza tributária, distanciando-se do modelo típico das taxas (que poderia ser adotado para o financiamento dos custos do exercício do poder de polícia da ANP) e ao mesmo tempo não se confundindo com nenhuma contribuição especial (inclusive contribuição de intervenção no domínio econômico). A propósito, note-se que a vigente contribuição interventiva denominada “Cide-combustíveis”, criada pela Lei 10.336/2001

30. Roberto Ferraz critica a fórmula de cálculo dessa cobrança para financiar as atividades regulatórias e fiscalizatórias da ANP (que também é financiada pelas outras cobranças previstas no art. 45 da Lei 9.478/1997), em virtude de se afastar do modelo tributário, que seria em sua opinião o regime jurídico adequado para veicular a cobrança nesse caso, mais especificamente o modelo tributário relativo às taxas pelo exercício do poder de polícia, que na visão do referido autor, mesmo uma contribuição de intervenção no domínio econômico poderia assumir (FERRAZ, Roberto Botelho. Contribuições de intervenção do domínio econômico. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). *Contribuições de intervenção no domínio econômico*. São Paulo: Centro de Extensão Universitária e Ed. RT, 2002, p. 372-373).

Também comentando a forma de financiamento dos serviços e atividades da ANP, Marcos André Vinhas Catão e Julio Salles Costa Janolio criticam a desproporção entre o valor das receitas auferidas pela agência reguladora e os custos envolvidos no exercício de seu poder de polícia, que não é remunerado por taxa (tributo que serviria a um financiamento proporcional), e sim pela receita de outras cobranças (conforme arts. 15 e 16 da Lei 9.478/1997) que geram valores muito superiores às necessidades da ANP em suas atividades, inclusive no exercício do poder de polícia (CATÃO, Marcos André Vinhas; JANOLIO, Julio Salles Costa. O financiamento das atividades empreendidas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) e sua respectiva autonomia financeira. In: CATÃO, Marcos André Vinhas; TÔRRES, Heleno Taveira (coords.). *Tributação no setor de petróleo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 96-98).



com base no art. 149 e no § 4.º do art. 177 da CF, não se confunde com a cobrança aqui em questão.

Também entendemos que a chamada cobrança “pela ocupação e retenção de área” não se caracteriza como compensação ou “participação” (seja comum ou especial) na exploração de petróleo e gás, fundamentada no § 1.º do art. 20 da CF.

Para decidirmos sobre a natureza jurídica da cobrança em comento, em primeiro lugar note-se o seguinte: conforme previsto na redação do art. 51 da Lei 9.478/1997, a cobrança é justificada como “pagamento pela ocupação ou retenção de área (...) da superfície do bloco” de exploração de petróleo e gás. Conclui-se que não é cobrança relativa à ocupação ou retenção do subsolo (patrimônio da União Federal), pois diz respeito apenas à superfície.

Em segundo lugar, observe-se que a cobrança não pode ser realizada propriamente “pela ocupação e retenção (...) da superfície do bloco” de exploração, como diz a redação do art. 51 da Lei 9.478/1997, pois para tanto já existe o pagamento de um valor ao proprietário do solo (ou seja, da superfície do bloco de exploração), que é garantido pela Constituição (§ 2.º do art. 176 da CF).<sup>31</sup>

De outro lado, como já vimos, a ocupação e exploração do subsolo (esse pertencente verdadeiramente à União) já são pagas pelas participações governamentais (*royalties* e participação especial), com fundamento no § 1.º do art. 20 da CF.

A cobrança *pela ocupação ou retenção de área utilizada para a exploração de petróleo e gás* não é destinada a compensar (indenizar) os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou oferecer participação governamental nos resultados dessa exploração econômica, quando então encontraria fundamento no § 1.º do art. 20 da CF. Esse dispositivo constitucional, em relação às participações na exploração de petróleo e gás, parece, ao menos em análise

31. “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.* (...) § 2.º. É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei” (grifo nosso).

perfunctória, limitar sua incidência apenas sobre a receita, o faturamento ou o lucro das empresas envolvidas na atividade.

Assim, soa descabido incluir aqui (como espécie de “participação” governamental) a fórmula de cálculo do chamado “pagamento pela ocupação ou retenção de área”, que é cobrado em valores fixos por extensão de área/superfície envolvida na exploração.

De qualquer forma, mesmo não se encaixando como tributo (taxa ou contribuição de intervenção no domínio econômico) ou participação governamental (§ 1.º do art. 20 da CF), a polêmica cobrança do art. 45, IV, da Lei 9.478/1997 pode encontrar fundamento constitucional nas diretrizes do art. 177, mais especificamente em seu § 1.º e no inc. II do § 2.º do mesmo artigo, dispositivos que dão certa margem de liberdade ao legislador ordinário na tarefa de regular os requisitos e obrigações das empresas interessadas na concessão das atividades de exploração e produção de petróleo e gás.

Evidentemente, ao exercerem esse mister, os Poderes Legislativo e Executivo devem evitar a multiplicação de exigências contratuais que tornem a exploração dessas atividades desinteressante aos potenciais parceiros privados, sob pena de impedir a evolução de um setor produtivo estratégico para o desenvolvimento do país.

Enfim, de qualquer forma, é preciso reconhecer que o tema abre oportunidade para acirrada polêmica, e não temos conhecimento sobre pronunciamentos dos tribunais superiores (especialmente o STF) sobre a natureza jurídica e/ou legitimidade da cobrança “pela ocupação ou retenção de área” prevista no art. 45 da Lei 9.478/1997, o que nos dá razão para sugerir aos interessados o aprofundamento no estudo do tema.

#### 4. CONCLUSÕES

No presente artigo acreditamos ter conseguido demonstrar a necessidade de distinguir a natureza e o regime jurídicos de algumas das principais cobranças estatais que recaem sobre as empresas envolvidas na exploração econômica de bens estratégicos para o desenvolvimento do país, para não confundir tais cobranças com tributos (especialmente as taxas e as contribuições de intervenção no domínio econômico). Vimos a opinião de abalizados autores em sentido contrário ao nosso, e também cotejamos nosso entendimento com a jurisprudência do



STF disponível sobre a matéria. E com base em todo o exposto, podemos desenhar o seguinte quadro conclusivo:

Cobranças estatais comuns nos setores de mineração, energia, petróleo e gás				
Cobrança	Previsão legal	Fundamento (Constituição Federal)	Natureza	Julgado STF
CFEM (mineração)	Leis 7.990/1989 e 8.001/1990	§ 1.º do art. 20 da CF/1988	Participação governamental	RE 228.800-5/DF
CFERH (energia elétrica)	Leis 9.648/1998 e 9.984/2000	§ 1.º do art. 20 da CF/1988	Participação governamental	MS 24.312-1/DF
Royalties (petróleo e gás)	Lei 9.478/1997 (art. 45, II)	§ 1.º do art. 20 da CF/1988	Participação governamental	MS 24.312-1/DF
Participação especial (petróleo e gás)	Lei 9.478/1997 (art. 45, III)	§ 1.º do art. 20 da CF/1988	Participação governamental	—
Bônus de assinatura (petróleo e gás)	Lei 9.478/1997 (art. 45, I)	§§ 1.º e 2.º do art. 177 da CF/1988	Condição de contrato administrativo	—
Ocupação ou retenção de área (petróleo e gás)	Lei 9.478/1997	§§ 1.º e 2.º do art. 177 da CF/1988	Condição de contrato administrativo	—

Cobranças estatais comuns nos setores de mineração, energia, petróleo e gás				
	(art. 45, IV)			
Participação do proprietário do solo (petróleo e gás)	-Lei 9.478/1997 (art. 52)	§ 2.º do art. 176 da CF/1988	Participação econômica garantida a particulares	—



**Revista**  
**TRIBUTÁRIA**  
**e de finanças**  
**públicas**

Ano 17 • n. 89 • nov.-dez./ 2009

*Coordenador-geral*  
**EDVALDO PEREIRA DE BRITO**

*Coordenador de Jurisprudência*  
**MARCELO CAMPOS**

**Conselho Editorial Nacional**

Agostinho Toffoli Tavaloro, Antonio Carlos Rodrigues do Amaral, Antonio Cláudio Mariz de Oliveira, Arnaldo Wald, Aires Fernandino Barreto, Carlos Mário da Silva Velloso, Cláudio Santos, Eduardo Arruda Alvim, Eduardo Jardim, Edvaldo Pereira de Brito, Fátima Fernandes de Souza Garcia, Gilmar F. Mendes, Gustavo Miguez de Mello, Hamilton Dias de Souza, Ivan Tauil Rodrigues, Ives Gandra da Silva Martins, José Carlos Moreira Alves, Joaquim Portes de Cerqueira Cesar, José Eduardo Soares de Mello, Leo Krakowiack, Leon Fredja Szklarowsky, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Marcelo Campos, Marcelo Magalhães Peixoto, Marilene Talarico Martins Rodrigues, Misabel Dersi, Nelson Jobim, Paulo de Barros Carvalho, Pedro Guilherme Accorsi Lunardelli, Plínio José Marafon, Roberto Rosas, Rogério Vidal Gandra Martins, Sydney Sanches, Tércio Sampaio Ferraz, Wagner Balera, William Roberto Grapella e Zelmo Denari.

**Conselho Editorial Internacional**

Alberto Tarsitano (Argentina), Alberto Xavier (Portugal), Alfredo Benítez Rivas ( Bolívia), André Valle Bilinghurst (Peru), Augusto Fantozzi (Itália), Diogo Leite de Campos (Portugal), Eusébio Gonzalez (Espanha), Israel Hernandez Morales (Costa Rica), José Luiz Shaw (Uruguai), José Maria Meléndez Garcia (Guatemala), Klaus Vogel (Alemanha), Luiz Miguel Gomes Sjoberg (Colômbia), Manoel Pires (Portugal), Pablo Egas Reyes (Equador), Piero Adonnino (Itália), Rubén Candela Ramos (Espanha), Victor Uckmar (Itália).



**Academia Brasileira  
de Direito Tributário**

[www.abdt.org.br](http://www.abdt.org.br)

Av. Paulista, 2001, 15º andar  
Fone (11) 3255-6008 – [abdt@abdt.net](mailto:abdt@abdt.net)  
CEP 01311-300 – São Paulo, SP, Brasil

ISSN 1518-2711

**Revista**  
**TRIBUTÁRIA**  
**e de finanças**  
**públicas**

Ano 17 • n. 89 • nov.-dez./ 2009

*Coordenador-geral*  
**EDVALDO PEREIRA DE BRITO**

*Coordenador de Jurisprudência*  
**MARCELO CAMPOS**

*Publicação oficial da*  
Academia Brasileira de Direito Tributário – ABDT

Repertório autorizado de Jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal, sob o n. 33/01, de 13.11.2001, e pelo Superior Tribunal de Justiça, Portaria 6, de 11.06.2001 (*DJU* 19.06.2001), pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Portaria COJUD 2, de 21.03.2003 (*DJU* 25.03.2003), Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Portaria 311, de 15.12.1998, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Portaria 1, de 24.02.2003 (*DJU* 20.03.2003), e pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Despacho de 07.08.2003 (*DJU* 15.08.2003).

**EDITORA**   
**REVISTA DOS TRIBUNAIS**