

PREÇO PÚBLICO E TAXA ANUAL POR HECTARE: UMA ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE

Mateus Ribeiro Lima¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo promover uma análise da Taxa Anual por Hectare criada pelo Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227 de 1967), enquanto instituto jurídico, à luz do Direito Constitucional. De forma mais específica, busca-se aqui analisar de forma objetiva sua definição, sua natureza jurídica, suas normas regulatórias, os processos pelos quais se dão seu pagamento e as consequências jurídicas de seu inadimplemento.

Palavras chave: Direito Minerário. Taxa Anual por Hectare. Preço Público.

Abstract: This article aims to promote an analysis of the Annual Hectare Tax created by the Mining Code (Decree-Law No. 227 of 1967), as a legal institute, through the prism of the Constitutional Law. More specifically, it seeks to objectively analyze its definition, its legal nature, its regulatory norms, the processes by which its payment is made and the legal consequences of its default.

Keywords: Mining Law. Annual Hectare Tax. Public Price.

INTRODUÇÃO

Conforme determinação do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227 de 1967) [CM], o procedimento prévio e necessário à lavratura de uma determinada jazida exige a instauração de uma fase de pesquisa - o diploma, indicando a importância dada a este momento, dedica a integridade do seu Capítulo II a detalhar as etapas que constituem essa fase inicial. Estes estudos, concedido maior ou menor prazo de conclusão a depender da substância pesquisada e do tamanho da área solicitada (Art. 22, III, do CM), devem ter como finalidade a definição e avaliação da jazida, bem como a determinação da exequibilidade do seu aproveitamento econômico - tudo isto a ser pormenorizado num Relatório Final de Pesquisa [RFP].

Importa apontar que a Constituição Federal de 1988 [CF88] e o CM impõem ao pesquisador uma série de obrigações que decorrem do início deste regime, a contar da data da publicação da portaria do Ministério de Minas e Energia [MME] que torne público o Alvará de Pesquisa: a efetiva realização da pesquisa; o respeito ao prazo

¹ Advogado. Pós-Graduado em Direito Empresarial e Direito Digital. Graduando em Ciências Econômicas.

contido no alvará; a destinação da autorização ao seu fim social; a comunicação imediata da descoberta de substância nuclear ao órgão competente; *et cetera*. Sobre algumas dessas obrigações, versa expressamente o CM².

Assim o sendo, considerando a larga exigência econômica que este instituto imprime na etapa de pesquisa - o que, por evidência, faz necessária maior cautela em todo o processo de tomada de decisão por parte do iniciante privado, ao avaliar a exequibilidade econômica da jazida esperada - entendeu-se útil estudá-lo mais a fundo, que o que o presente trabalho pretende: suas características, consequências jurídicas, prazos e valores, bem como a maneira pela qual sua realização se procede.

1 DEFINIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DA TAH

É preciso reconhecer que, conquanto a ciência jurídica se proponha coesa e dotada de uma hipotética coerência sistemática, a longevidade dos órgãos legislativos estatais fatalmente faz com que se incorram em atecnias decorrentes de anacronismos - na medida em que, enquanto as pessoas imbuídas da incumbência legiferante perecem, as respectivas instituições se mantêm. É o que acontece com o instituto que ora se propõe a estudar: ao contrário do quanto sugere seu nome, impera apontar que a definição de Taxa Anual por Hectare [TAH], dada pela redação do CM, não se amolda àquela que explica, *strictu sensu*, o conceito de taxa³, constante na redação do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 1966) [CTN] - ainda que, curiosamente, este tenha precedido àquele.

Ocorre que, justamente por força de previsão constitucional expressa⁴, todos os recursos minerais pertencem, de forma originária, à própria União - desta forma, não haveria qualquer razão para se falar no exercício do poder de polícia da estado (imperioso ao conceito de *taxa*), uma vez que a TAH não implica na limitação de direitos individuais de liberdade, propriedade ou quaisquer outros, senão numa

² Art. 20. A autorização de pesquisa importa nos seguintes pagamentos: [...]

II - pelo titular de autorização de pesquisa, até a entrega do relatório final dos trabalhos ao DNPM, **de taxa anual, por hectare, admitida a fixação em valores progressivos em função da substância mineral objetivada, extensão e localização da área e de outras condições, respeitado o valor máximo de duas vezes a expressão monetária UFIR, instituída pelo art. 1º da Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991.** (Grifo nosso)

³ Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

⁴ Art. 20. São bens da União: [...] IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo[...].

obrigação imposta pelo próprio estado á um terceiro que intenciona estudar uma propriedade que é, em fato, sua. Desta forma, justamente, entendeu em 2002 o plenário do Supremo Tribunal Federal [STF] por ocasião do julgamento da ADI 2586/DF⁵, sendo muito relevante o seguinte trecho do voto do eminente relator, o Ministro Carlos Velloso:

As taxas, portanto, decorrem do poder de polícia do Estado, ou são de serviço, resultante da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e indivisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (C.F., art. 145, II). O poder de polícia está conceituado no art. 78, CTN.

No caso, não se tem taxa decorrente do poder de polícia do Estado, tampouco taxa resultante da utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. O que se tem, no caso, é a exploração, pelo particular, de bem da União (C.F., art. 20, IX; art. 176 e §§), mediante o pagamento de um preço estabelecido pela Lei. Não se tem, no caso, portanto, um tributo, no seu exato conceito jurídico, mas um preço público que o particular paga à União pela exploração de um bem do domínio desta.

Em consonância com este entendimento, também decidiu a segunda turma do Superior Tribunal de Justiça [STJ] em 2012, no julgamento do RE 1.315.298/RN⁶. Assim, por evidência, uma vez que não se pode afirmar que a TAH tenha, como fato gerador, quer seja o exercício regular do poder de polícia, quer a prestação efetiva ou potencial de qualquer serviço público, não se poderia afirmar que a TAH tenha natureza tributária - não aplicando-se ao instituto, portanto, os princípios e normas que regem tais obrigações, uma vez apurado que sua natureza jurídica é de preço público, fundamentalmente distinta.

Como preço público, então, poder-se-ia definir a TAH, como uma obrigação pecuniária autônoma (ou seja, não-acessória) sob a forma de preço público decorrente da exploração de bem da União por parte de um particular, a ser cobrado a partir do momento da concessão do Alvará de Pesquisa, com valor fixado em norma regulatória própria (presentemente na forma da Portaria nº 503 de 1999 do MME) e multiplicado pela extensão, em hectares, da área constante da permissão supra. Este entendimento, todavia, tem algumas implicações problemáticas.

⁵ EMENTA: - CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO: TAXA: CONCEITO. CÓDIGO DE MINERAÇÃO. Lei 9.314, de 14.11.96: REMUNERAÇÃO PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS: PREÇO PÚBLICO. [...] **não se tem, no caso, taxa, no seu exato sentido jurídico, mas preço público decorrente da exploração, pelo particular, de um bem da União.** [...] (Grifo nosso.)

⁶ ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. TAXA ANUAL POR HECTARE. PREÇO PÚBLICO. RECEITA PATRIMONIAL. PRESCRIÇÃO. - 1. **A Taxa Anual por Hectare é considerado preço público, conforme decisão do STF na ADI 2596-4/DF.**[...] (Grifo nosso.)

Ocorre que é passível de controvérsia a ideia de que a TAH seja considerada preço público por tratar-se da *exploração* do particular de um bem da União. É questionável que se entenda que a pesquisa como um todo - seja no momento da busca, da definição ou da análise de exequibilidade econômica da jazida - implique numa atividade de *exploração*, por parte do particular, de um bem da União. Em verdade, parece mais correto entender que o particular, na medida em que se propõe a investir por conta própria de todos os recursos econômicos necessários (notando que a pesquisa minerária é um processo dispendioso) para encontrar um bem que, como já dito, é da própria União e não dele, está prestando um serviço da mais alta utilidade pública. Em termos mais simples, parece ser do mais sincero interesse público que um terceiro se disponha a encontrar um bem que é de propriedade da União, sem que esta tenha, com isto, qualquer gasto com o processo em voga.

De que forma poder-se-ia falar, aqui, em qualquer maneira de *exploração* desse bem público? A *exploração* do bem público (no textual constitucional, o *recurso mineral*) por parte do particular se dá, em concreto e por evidência, no momento da lavra - e não no momento da pesquisa - para o qual já se prevê a devida contraprestação para o Estado sob as formas previstas no Art. 20, §1º da CF88 e Art. 6º da Lei nº 7.990 de 1989, que regulamentou a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais [CFEM], cuja natureza jurídica, de igual forma, já se definiu como não-tributária por força do RE 228.800/DF⁷ e naturalmente se amolda àquela de preço público. Há fundado espaço, desta forma, para que se evoque o princípio do *non bis in idem* contra o que parece ser uma cobrança de dois preços públicos sobre o mesmo bem.

Por outro viés, ainda resta o problema de que é plenamente plausível que a Pesquisa Minerária, cujo regime faz exigir o dito pagamento, retorne resultado negativo para a existência do dito minério - isso se dá, claro, porque a natureza do processo de pesquisa é, primariamente, relativa à busca da referida jazida que, se jamais encontrada, não pode ser analisada em dimensões ou em exequibilidade

⁷ Bem 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 (Lei 7.990/1989, arts. 1º e 6º, e Lei 8.001/1990). 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. [...] [RE 228.800, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-9-2001, 1ª T, DJ de 16-11-2001.]

econômica. Neste caso, uma vez verificada a inexistência do bem da União (o recurso mineral buscado), é incabível entender como legítima a cobrança do referido preço público - que é pago quer se encontrem, quer não se encontrem quaisquer jazidas.

Ao revés, ainda que se descubra, de fato, uma jazida, em dado momento do processo de pesquisa, a cobrança do instituto da TAH não faz jus a sua suposta natureza de preço público - notado que é pago *a priori* por sobre toda a área a que se refere o alvará de pesquisa, ao invés de somente sobre uma porção territorial àquela em que se encontra, em fato, o dito recurso mineral (o bem da União sobre o qual, em fato, deve recair o preço público), ainda que o espaço remanescente em questão seja de propriedade exclusiva de um ou mais particulares.

É razoável que se levantem dúvidas, portanto, sobre a legitimidade da cobrança da TAH, vide que não parece referir-se diretamente a qualquer forma de exploração *strictu sensu* - a ainda que se considere o estudo geológico da jazida como uma forma de exploração, resta que o valor não se refere necessariamente à um bem da União, senão à área da superfície em que se pretende realizar os estudos - salvo se a própria área onerada for, em fato, da mesma. - o que, em verdade, implicaria num enriquecimento ilícito por parte do Estado.

2 DO PAGAMENTO

2.1 VALORES

Ao estipular a obrigação de pagar a TAH, o CM determina que o valor da TAH deve ser expresso em Unidades Fiscais de Referência [UFIR], conforme regulado pela Lei nº 8.383 de 1991 - valor corrigido anualmente pelo governo. A definição do valor em concreto, todavia, dá-se por meio de portaria da ANM, no momento estipulada pela de número 317 de 2018, no montante de R\$3,29 (três reais e vinte e nove centavo) para os Alvarás de Pesquisa que estejam em seu período de normalidade prazal e R\$5,00 (cinco reais) para aqueles que estejam e período de prorrogação.

2.2 PRAZOS

Deve ser realizado anualmente até o último dia útil do mês de janeiro, para as autorizações de pesquisas e suas prorrogações que foram publicadas no Diário Oficial da União com prazo de 1º de julho a 31 de dezembro imediatamente anterior. Agora,

para aquelas com prazo de 1º de janeiro a 30 de junho os valores devem ser recolhidos até o último dia útil do mês de julho.

3 PROCESSO DE COBRANÇA

Verificado, o não-pagamento da Taxa Anual por Hectare, o pagamento em valor inferior ou o pagamento fora do prazo, resulta a imposição de multa no valor de 1.000 (mil) UFIR, através de Processo Administrativo, ressaltando que ao ocorrer a reincidência da infração, a multa será cobrada em dobro. O Superintendente pelo Setor de Arrecadação do DNPM, determinará a apuração da infração mediante a lavratura de auto de infração.

O Superintendente do DNPM declarará a nulidade ex officio do Alvará de Pesquisa, com fulcro no art. 20, § 3o, II, “b”, do Código de Mineração, quando ocorrer a reincidência da infração, sendo a multa será cobrada em dobro. No entanto, de acordo com Silvia Helena Serra a escolha do termo “nulidade” não é a mais adequada:

Embora o legislador tenha se referido a “nulidade”, trata-se de cassação do ato, modalidade afeta à extinção do ato por descumprimento de condição necessária à permanência do direito por ele adquirido (Serra, 2012, p. 63).

Instaurar-se-á, desta maneira, um processo administrativo para a apuração dos fatos, cuja sucumbência do multado resultará na sua inscrição na dívida ativa da União.

4 INADIMPLEMENTO

4.1 AUTO DE INFRAÇÃO

Do auto de infração, será encaminhada a cópia ao titular do alvará de pesquisa, por meio de ofício enviado via postal, com Aviso de Recebimento (AR), para o endereço do titular do alvará de pesquisa, que terá o prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação do auto de infração no Diário Oficial da União, para apresentar sua defesa.

Vencido o prazo estabelecido na notificação administrativa, e não houve o pagamento ou parcelamento do débito, os autos do processo minerário serão

remetidos ao Superintendente do DNPM. Concluída a formação e autuação do processo de cobrança, o Setor de Protocolo o encaminhará diretamente ao Setor de Arrecadação, para instruir o processo com o encaminhamento do débito à Procuradoria Federal. Recebidos o processo de cobrança, o Procurador Federal examinará a legalidade e demais requisitos de exigibilidade do débito.

4.2 DA POSSIBILIDADE DE PARCELAMENTO

A ANM admite a possibilidade de parcelamento de seus créditos, nos termos do Manual De Parcelamento Dos Créditos Do DNPM aprovado por meio da Portaria nº 366 de 2010. Determina, *in verbis*:

Art. 16. Os débitos com o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, referentes à Taxa Anual por Hectare - TAH, Multa incidente sobre o não-pagamento, pagamento a menor ou pagamento fora do prazo legal da TAH, demais Multas e Custeio de Vistorias, poderão ser parcelados em até 60 (sessenta) prestações mensais, sendo que cada prestação mensal não poderá ser inferior a R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 1º Será facultado, a juízo do DNPM, para fins de parcelamento, o agrupamento de débitos desde que seja de um mesmo titular e da mesma espécie (receita), ainda que oriundos de alvarás de pesquisa e/ou processos de débitos distintos.

§ 2º Não será permitido novo parcelamento, enquanto não quitado integralmente o parcelamento anteriormente concedido.

§ 3º É vedado o reparcelamento de débitos.

Para obter o parcelamento, então, deve o interessado solicitar, junto a superintendência da ANM, os documentos hábeis para a formulação do respectivo pedido - quais seja, o requerimento propriamente dito, o termo de confissão de dívida e a Guia de Recolhimento da União. Feito isso, iniciar-se-á prazo de 10 dias, contados a partir do fornecimento dos documentos, para que o requerente os reapresente devidamente assinados juntamente com o comprovante de pagamento da primeira parcela.

Uma vez reunidos toda a documentação requerida, será encaminhada para o Setor de Arrecadação da Superintendência para fins de análise - podendo o requerimento ser indeferido de plano nos casos listados pelos incisos do Art. 18 do manual supra, a saber:

I – se desacompanhado do Termo de Compromisso de Parcelamento e Confissão de Dívida, devidamente assinado;

- II - se desacompanhado do comprovante de pagamento da primeira parcela ou parcela de adesão;
- III – se protocolizado fora do prazo definido no caput, deste artigo;
- IV - caso o Termo de Compromisso de Parcelamento e Confissão de Dívida esteja assinado por pessoa não habilitada; e,
- V – quando a(s) dívida(s) já foi(ram) motivo de parcelamento anteriormente concedido.

Caso o indeferimento se dê por qualquer causa que não a prevista no inciso II, abater-se-á o valor já pago do montante da dívida, facultando-se ao interessado iniciar novamente o processo.

5 PRESCRIÇÃO DA TAH

O prazo prescricional da TAH é quinquenal, em virtude da natureza pública do crédito, que não resta afastado mesmo não reconhecida qualquer natureza tributária em sua constituição - que o faria ser regido pelas regras de prescrição previstas no CTN. Neste sentido foi o supracitado julgado do STJ (RE 1.315.298/RN), em destaque:

- [...]2. A natureza jurídica de preço público não atrai à referida Taxa Anual por Hectare os institutos próprios do Direito Privado, visto que se mantém relação jurídica materialmente pública, haja vista as partes envolvidas na relação: Administração Pública (União) e administrado (particular).
- 3. O STJ entende que os prazos prescricionais devem observância à natureza jurídica da dívida, obedecendo, conseqüentemente, as respectivas legislações pertinentes. É a natureza jurídica do crédito, e não a natureza jurídica da entidade estatal titular do valor consubstanciado na execução (de direito público ou privado), que define a prescrição aplicável. [...]
- 5. Aos créditos não tributários de natureza pública, a prescrição rege-se pela lei que os institui, cujo ausência de previsão expressa quanto à questão prescricional **impõe a aplicação do prazo previsto no Decreto n. 20.910/32**, incidindo o princípio da igualdade, corolário do princípio da simetria. (Grifo nosso.)

Reconhecida a vigência do Decreto nº 20.910 de 1932, têm-se que a prescrição se dará em 5 anos a contar da data do ato ou fato do qual se originaram.

CONCLUSÃO

Assim, conforme os tópicos já avançados, resta pormenorizado o instituto da Taxa Anual por Hectare, além de seus procedimentos e conseqüências jurídicas na forma da atual práxis. É de grande relevo ressaltar, todavia, a controvérsia trazida no início do trabalho quanto a sua natureza jurídica e legitimidade, vide que parece não se fundar em qualquer causa que se amolde ao conceito de preço público propagado

pela corte suprema e que já há um instituto - a CFEM, inclusive de base constitucional - mais apto e lógico para preencher as suas razões e objetivos.

REFERÊNCIAS

- [1] BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2024.
- [2] BRASIL. **Código de Mineração**. Promulgado em 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0227.htm. Acesso em: 12 out. 2024.
- [3] BRASIL. Portaria do Diretor-Geral do DNPM nº 365, de 22 de outubro de 2010. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.dnpm.gov.br/dnpm/manuais/manual-de-procedimentos-de-cobranca-da-tah-e-multas&ved=2ahUKEwjs-rDL2_7IAhWluVkkKHfjA1EQFjAAegQIARAB&usq=AOvVaw3UqCluAU2B_Erjo5-Wciv. Acesso em: 12 out. 2024.
- [4] RIBEIRO, Carlos Luiz. **Tratado de Direito Minerário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- [5] FEIGELSON, Bruno. **Curso de Direito Minerário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- [6] SERRA, Silvia Helena. **Mineração: doutrina, jurisprudência, legislação e regulação setorial**. São Paulo: Saraiva, 2012.