



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 1.01123/2022-08**

Relator: Conselheiro Moacyr Rey Filho

Requerente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina

Requerido: Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina

**E M E N T A**

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INQUÉRITO CIVIL. APURAÇÃO DE EVENTUAIS DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DE EXTRAÇÃO ILEGAL DE RECURSOS MINERAIS. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO ADEQUADA POR PARTE DO DNPM. EXISTÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO FEDERAL.

I – Conflito Negativo de Atribuições entre o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e o Ministério Público Federal cujo objeto consiste na divergência acerca da atribuição para apurar, na seara cível, suposto dano ambiental decorrente de extração irregular de areia e de argila.

II – Para se firmar a competência da Justiça Federal e a consequente atribuição do Ministério Público Federal, é necessário que haja interesse direto da União, autarquia federal ou empresa pública federal. Precedentes do STJ e deste Conselho Nacional.

III – A ausência de fiscalização adequada pelo antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) justifica a atribuição do Ministério Público Federal em razão da possibilidade de responsabilização judicial da autarquia federal por não conter o avanço da atividade minerária irregular que culminou na degradação ambiental.

IV - Na hipótese, há indícios suficientes de atuação ineficiente por parte do DNPM, circunstância a demandar a atuação do *Parquet* federal. Precedentes do STF e deste Conselho Nacional.

V – Procedência do Conflito de Atribuições e reconhecimento, nos termos do art. 152-G do RICNMP, da atribuição do Ministério Público Federal.

**CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 1.01123/2022-08**

Relator: Conselheiro Moacyr Rey Filho

Requerente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina

Requerido: Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina

**RELATÓRIO**

Trata-se Conflito Negativo de Atribuições entre o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e o Ministério Público Federal.

Segundo se extrai dos autos, a Notícia de Fato nº 1.33.008.000157/2016-34 foi instaurada em 14 de abril de 2016 junto à Procuradoria da República em Itajaí/SC, a partir de ofício encaminhado pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), com o objetivo de apurar possível extração ilegal de recursos minerais (argila), tipificando, em tese, os crimes previstos no art. 55 da Lei nº 9.605/98 e do art. 2º da Lei nº 8.176/91.

A fim de obter mais elementos para formação da *opinio delicti* acerca da lavra em área não autorizada, o membro oficiante determinou a remessa do feito à Delegacia de Polícia Federal para instauração de Inquérito Policial, o qual foi registrado sob nº 5012142-47.2016.4.04.7208.

Informam os autos que a referida investigação criminal foi arquivada por insuficiência de provas quanto ao crime do art. 2º da Lei nº 8.176/91 e por ter sido reconhecida a extinção da punibilidade quanto ao crime do art. 55 da Lei nº 9.605/98.

Por sua vez, diante de uma possível responsabilização civil com relação à degradação ambiental do local minerado, em 14 de janeiro de 2020, o Procurador da República Daniel Ricken determinou a instauração do Procedimento Preparatório nº 1.33.008.000024/2020-44 – posteriormente convertido em Inquérito Civil.

Após diligências, pontuou o membro oficiante a informação prestada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) de que o imóvel da ação não interfere em terrenos de marinha e seus acrescidos.

Ressaltou, ainda, que o suposto delito de usurpação de bem da União restou afastado em sede de Inquérito Policial, que concluiu pela insuficiência de provas.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ademais, registrou que cabe ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina, autarquia estadual, o licenciamento da atividade mineral, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011.

Diante disso, no bojo do Inquérito Civil, entendendo pela inexistência de interesse da União, o Procurador da República Andrei Mattiuzi Balvedi concluiu pela ausência de atribuição federal para o caso, razão pela qual, em 2 de maio de 2022, promoveu o declínio de atribuições ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

Ressaltou que a promoção de declínio não foi submetida à homologação da 4ª CCR, tendo em vista que foi fundamentada em enunciado da própria Câmara, nos termos do seu Enunciado nº 36.

Encaminhados os autos à 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Tijucas e registrados como Notícia de Fato nº 02.2022.00047586-2, a Promotora de Justiça Mirela Dutra Alberton, em 20 de outubro de 2022, concluiu pela atribuição federal para o caso e suscitou o presente conflito negativo de atribuições.

Nesse sentido, registra que são bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo, nos termos do art. 20, IX, da Constituição Federal.

Ademais, ressalta o teor do art. 176 da Constituição, que fixou que *“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”*.

Cita, ainda, jurisprudência do STJ que entendeu pelo direito da União à indenização em decorrência da extração ilegal de minérios<sup>1</sup>, o que corroboraria para a fixação da atribuição federal para apuração do caso.

No que tange à possível ocorrência de usurpação de bem público, registra o seguinte:

No caso dos autos, é bem verdade que a apuração criminal foi arquivada, entretanto, note-se que em relação ao delito de usurpação de bem da União (art. 2º da Lei n. 8.176/91), na promoção de arquivamento do Inquérito Policial acolhida pelo Juízo Federal, em momento algum negou-se a sua ocorrência do ilícito, o fundamento único foi a insuficiência de elementos para fins de imputação criminal cujos moldes, bem se sabe, são substancialmente diferentes da responsabilização civil pelo mesmo evento. Nesses moldes, a ocorrência da usurpação do bem público é incontestável e a pretensão indenizatória da União permanece hígida, o que, por si só, justifica

<sup>1</sup> STJ. AREsp 1676242/SC. Relator: Ministro Francisco Falcão. Segunda Turma. Julgado em 24/11/2020.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

a competência federal para processamento do feito, e a atribuição dela decorrente.

Destaca, ainda, entre outros precedentes no mesmo sentido, julgado deste Conselho Nacional de cuja ementa extrai-se que: “*ao verificar irregularidades ambientais, isto é, a extração de minério sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, a atribuição para apurar os fatos e as medidas a serem adotadas na apuração de irregularidades devem ser coordenadas e promovidas pelo Ministério Público Federal*”<sup>2</sup>.

Além disso, registra julgado do Supremo Tribunal Federal que também concluiu pela atribuição do órgão de execução federal para a apuração de danos ambientais decorrentes da extração irregular de minérios, no bojo da ACO nº 2531.

Ademais, ressalta que, em se tratando de possível dano ambiental decorrente de atividade de mineração, a respectiva autorização da lavra e a fiscalização de segurança incumbe à Agência Nacional de Mineração (antiga DNPM), que é uma autarquia federal, e cujo interesse na causa aduz ser evidente, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.575/2017.

Alega, ainda, que se verifica a possibilidade de responsabilização da referida autarquia federal na hipótese, o que atrairia a atribuição federal para o feito, considerando a gravidade de sua omissão, que permitiu ao investigado a extração mineral irregular em extensa área, durante longo período, proporcionando enriquecimento ilícito no patamar de milhões de reais.

Devidamente autuado o conflito e distribuído a este Relator, dando seguimento ao rito regimental, em 07 de novembro de 2022, decidi, com fulcro no art. 152-D do RICNMP, pela notificação do Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina para que tomasse ciência do feito e, no prazo de 10 (dez) dias, encaminhasse as informações do membro do Ministério Público responsável acerca da divergência ora analisada.

Em 17 de novembro de 2022, foi acostada aos autos manifestação subscrita pelo Procurador da República Andrei Mattiuzi Balvedi na qual defendeu a atribuição do Ministério Público estadual, nos seguintes termos:

Em consonância com o Enunciado nº 07- 4ª CCR, no caso em análise, em decorrência a) do dano efetivo não alcançar bem de domínio federal, e/ou de gestão/proteção de ente federal; b) do dano não atingir mais de uma unidade da federação, estando o Rio Tijucas localizado, em sua totalidade, no estado de Santa Catarina; c) do licenciamento da atividade não ter se dado perante o IBAMA; d) de não ser possível responsabilizar a União, ou outro ente federal, pela omissão no dever de fiscalização da atividade, porquanto a própria ANM fiscalizando constatou as irregularidades; entendo que o MPF carece de

<sup>2</sup> CNMP. Conflito de Atribuições nº 1.00524/2021-97. Relatora: Cons. Sandra Krieger.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

atribuição para atuar no caso. [...]

Observa-se que, além dos fatos não atingirem bens da União, o delito de usurpação restou afastado.

Não fosse suficiente, cabe ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina o licenciamento da atividade mineral, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011. [...]

Assim, não vislumbradas as hipóteses ensejadoras da atuação do MPF elencadas no Enunciado nº 07 da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão e, em consequência, a ausência de interesse da União, o declínio de atribuição é a medida mais acertada.

É o relatório.

### VOTO

O presente Conflito cinge-se à divergência entre o Ministério Público de Santa Catarina e o Ministério Público Federal acerca da atribuição para atuar no Inquérito Civil nº 1.33.008.000034/2020-80, instaurado para apurar eventuais danos ambientais decorrentes de extração mineral irregular de areia e de argila.

Inicialmente, registra-se que, diante do disposto no art. 109, inciso I, da Constituição Federal, este Conselho Nacional, em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), tem entendido que, na seara cível, para se firmar a competência da Justiça Federal e a consequente atribuição do Ministério Público Federal, é necessário que haja interesse direto da União, autarquia federal ou empresa pública federal<sup>3</sup>.

Ademais, no que se refere à matéria objeto do Inquérito Civil nº 1.33.008.000034/2020-80, o STJ tem entendido que o fato de o dano ambiental decorrer de extração mineral irregular não revela suficiente interesse da União a ensejar a sua legitimidade para integrar a demanda, quando não houver pretensão formulada contra a União ou outro ente público federal<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> AgRg no CC 133.619/PA, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 16/05/2018; CC 131.323/TO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/03/2015, DJe 06/04/2015; CA 1.00419/2021-85. Relator (a): Conselheiro Otávio Luiz Rodrigues Jr. Julgado em 27/04/2021; CA 1.00470/2021-60. Relator (a): Conselheiro Luciano Nunes Maia Freire. Julgado em 29/07/2021

<sup>4</sup> CC 169107/MG. Relator (a) Ministro Og Fernandes. Dje 11/05/2020; CC 170736/MG. Relator (a) Ministro Hermam Benjamin. Dje 02/04/2020.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Por sua vez, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do MPF possui o entendimento de que o *Parquet* federal possui atribuição, na seara cível, para atuar em casos de prevenção ou reparação de danos ambientais oriundos de mineração nas seguintes hipóteses:

4ª CCR, Enunciado nº 7: O MPF tem atribuição para atuar, na área cível, buscando a prevenção ou reparação de danos ambientais decorrentes da atividade de mineração, quando:

- a) o dano, efetivo ou potencial, atingir bem do domínio federal ou sob a gestão/proteção de ente federal, tais como unidades de conservação federais e suas respectivas zonas de amortecimento, rios federais, terras indígenas, terrenos de marinha, bens tombados pelo IPHAN e seu entorno, sítios arqueológicos e pré-históricos, cavidades naturais subterrâneas;
- b) o dano, efetivo ou potencial, atingir mais de uma unidade da federação ou países limítrofes;
- c) o licenciamento ambiental da atividade se der perante o IBAMA; ou
- d) for possível responsabilizar a União, o DNPM, o IBAMA, o ICMBio, o IPHAN ou outro ente federal pela omissão no dever de fiscalização da atividade.

Feitas essas considerações, observa-se que, no presente caso, as atividades da extração mineral supostamente irregular se submeteram à autorização e à fiscalização pela Agência Nacional de Mineração (antigo DNPM).

Com efeito, exsurge dos autos que foi a referida autarquia federal que “constatou a realização de atividade de extração mineral além dos limites da área do Processo DNPM 815332/2004, por parte da empresa MINERADORA PORTO LTDA ME”.

É certo que a mera submissão da atividade à fiscalização do DNPM não é suficiente para fazer incidir a atribuição do MPF, pois, segundo o Supremo Tribunal Federal, é necessária a demonstração de insuficiência na atuação da autarquia federal, como bem pontuou o Ministro Dias Toffoli ao julgar a Ação Cível Originária nº 2.561/DF:

[...] nos termos da jurisprudência firmada nesta Corte, inclusive em casos similares ao presente (ACO nº 2531/BA e ACO nº 2564/BA) é da atribuição do MPF investigar quando a insuficiência das fiscalizações levadas a efeitos pelo ente federal (no caso, o Departamento Nacional de Produção Mineral) é responsável por não conter o avanço da atividade de lavra clandestina e, conseqüentemente, a degradação ambiental”. Ressaltou, também, que “esta Corte já reconheceu, em interpretação do art. 109, I, da CF/88, que em matéria de apuração cível a atração da atribuição do MPF se dá quando presente interesse federal nos fatos investigados. Inúmeros são os precedentes nesse sentido, dos quais destaco: ACO nº 1281/SP, Tribunal Pleno, relatora a Min. Cármen Lúcia, Dje de 14/12/10 e ACO nº 1.136/RJ, Tribunal Pleno, relatora a Min. Ellen Gracie, DJe de 22/8/11” (ACO nº 2561/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Decisão Monocrática, j. 23/3/2015, DJe 31/03/2015).

Ocorre que, compulsando os presentes autos, verifica-se a existência de indícios de atuação ineficiente por parte do DNPM.

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Com efeito, verifica-se que após a data de término das autorizações fornecidas pelo DNPM, que tinham validade até 13/07/2010, foram extraídos, entre o período compreendido entre novembro de 2010 e julho de 2017, aproximadamente 10.641 m<sup>3</sup> de argila e 15.444 m<sup>3</sup> de areia na área do processo DNPM 815.332/2004, conforme informação constante do Laudo nº 957/2017 – SETEC/SR/PF/SC:

**Quesito 12:** Considerando que as autorizações do DNPM (referidas na Nota Técnica 17/2017) possuíram validade até 13/07/2017, é possível afirmar que foi realizada extração mineral na área do processo DNPM 815.332/2004 após 13/07/2010? Qual o volume de minério extraído na área do processo DNPM 815.332/2004 após 13/07/2010?

Na verdade, as últimas autorizações fornecidas pelo DNPM (GU nº 053/2009 e GU nº 054/2009) tinham validade até 13/07/2010, e não 13/07/2017. Com relação à atividade de extração mineral ocorrida na área do processo DNPM 815.332/2004, após a data de término das referidas Gus, os Peritos confirmam a continuidade dessa atividade no local de interesse deste apuratório, informando que o período compreendido entre novembro de 2010 e julho de 2017 foram extraídos aproximadamente 10.641 m<sup>3</sup> de argila e 15.444 m<sup>3</sup> de areia, circunscritos aos polígonos identificados pelas letras A, B e E.

Por outro lado, tem-se que o auto de infração do DNPM de nº 340/2013 foi lavrado contra a MINERADO PORTO LTDA ME em 08 de agosto de 2013 e o parecer da divisão de fiscalização do DNPM referente à defesa apresentada pela empresa só foi elaborado em 14 de agosto de 2015.

Como consequência da demora para concluir o processo referente ao Auto de Infração nº 340/2013, o Inquérito Policial para apurar a autoria e a materialidade em relação ao crime descrito no art. 55 da Lei nº 9.605/98 e art. 2º da Lei nº 8176/91 só foi instaurado em 15 de agosto de 2016.

Ocorre que, como visto, a extração mineral irregular realizada após o término das autorizações do DNPM ocorreu entre o período compreendido entre novembro de 2010 e julho de 2017, ou seja, abrangeu todo o período entre a lavratura do Auto de Infração nº 340/2013 e a instauração do Inquérito Policial nº 0437/2016-4 – SR/PF/SC.

Nesse contexto, é forçoso concluir que a atuação célere da autarquia federal poderia ter evitado o avanço da atividade minerária irregular no referido período e, assim, minorado os efeitos danosos dela decorrentes.

Não bastasse isso, há elementos nos autos que indicam a existência de omissão fiscalizatória, pois houve aproveitamento de minério além das quantidades máximas indicadas nas guias de utilização até mesmo durante o período em que a atividade minerária estava autorizada pelo DNPM.

De fato, referida informação consta do Laudo Técnico nº 765/2020 –

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CNP/SPPEA, nos seguintes termos:

3.4 Foi realizada extração mineral no processo DNPM 815.332/2004? Qual o volume de minério extraído?

Sim. Os autos indicam que houve atividade de lavra no polígono do processo minerário 815.332/2004 autorizada por meio de Guia de Utilização, conforme ilustra a Figura 1, do presente Laudo Técnico. No total foi permitido por meio dessas guias de utilização, entre 13/07/2006 e 13/07/2010, a lavra de 21.412m<sup>3</sup> de argila, e 65.000m<sup>3</sup> de areia (p. 78).

Guarda certa complexidade esclarecer se no período de validade dessas autorizações, ocorreu aproveitamento de minério além das quantidades máximas indicadas nas guias de utilização. Contudo, a perícia da Polícia Federal (Laudo 957/2017, folha 16), amparada pela análise de imagens de satélite de períodos próximos aos intervalos temporais em que houve autorização para a atividade de mineração, estimou os volumes lavrados nesse período a partir da determinação da área das cavas, adotando-se como espessura das camadas lavradas, 0,50m para argila e 2,00m para areia, conforme já explicado no quesito anterior. Seguindo esse método, foi estimado que entre maio de 2006 e novembro de 2010 foram lavrados no polígono do processo 815.332/2004, aproximadamente 42.224m<sup>3</sup> de argila e 142.912m<sup>3</sup> de areia, ou seja, volume bastante superior ao autorizado, ilustrado na Figura 1. [...]

Todas essas circunstâncias revelam que houve atuação ineficiente por parte do DNPM, o qual pode vir a ser responsabilizado judicialmente por não conter o avanço da atividade minerária irregular que culminou na degradação ambiental em questão.

Em caso semelhante ao presente, este Conselho Nacional já decidiu que a possibilidade de responsabilização do DNPM pela ausência de fiscalização adequada em localidade de extração mineral justifica a atribuição do Ministério Público Federal, conforme se observa da leitura da seguinte ementa:

**CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. RESPONSABILIDADE DA ENTIDADE FISCALIZADORA NO ÂMBITO FEDERAL.**

1. Trata-se de Inquérito Civil instaurado pelo MP/SC cujo objeto consiste na análise de Conflito Negativo de Atribuições suscitado pelo Ministério Público Federal em face do Ministério Público de Santa Catarina para apurar dano ambiental decorrente de atividade de exploração.

2. **A possibilidade de responsabilização do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM pela ausência de fiscalização adequada em localidade de extração mineral justifica a atribuição do Ministério Público Federal.** Precedentes.

3. O Ministério Público Federal tem atribuição para atuar, na área cível, buscando a prevenção ou reparação de danos ambientais decorrentes da atividade de mineração, quando for possível responsabilizar a União, o DNPM, o IBAMA, o ICMBio, o IPHAN ou outro ente federal pela omissão no dever de fiscalização da atividade.

4. Pedido de Providências improcedente. Conflito conhecido e resolvido para declarar a atribuição do Ministério Público Federal. (CA 1.00699/2021-12, Relatora Conselheira Sandra Krieger Gonçalves, j. em 08/06/2021) **Grifos nossos**

## CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Por fim, destaca-se que não foi realizado na hipótese licenciamento ambiental pelo Instituto do Meio Ambiental de Santa Catarina, consoante Informação Técnica nº 34/2022/IMA/CRF:

### I. OBJETIVO

Manifestação técnica acerca do IMA 00044578/2021 referente aos quesitos formulados a este Instituto pertencentes ao Inquérito Civil nº 1.33.008.000024/2020-44.

### II. ANÁLISE

Após análise da documentação apresentada e do sistema de informações ambientais do IMA, temos a informar em relação aos quesitos formulados para a área que extrapolou a demarcação da ANM:

a) Se havia licenciamento ambiental para área em questão (área que supostamente extrapolou a demarcação da ANM) e, em sendo positiva a resposta, qual período autorizativo;

Não havia. [...]

Por sua vez, há informação constante do relatório da promoção de arquivamento do Inquérito Policial nº 50121424720164047208 no sentido de que o “processo DNPM nº 815.332/2004 possuía Guia de Utilização até 13/07/2010 e LAO até 09/05/2016”.

A sigla LAO mencionada é comumente utilizada no âmbito do direito ambiental para se referir à Licença Ambiental de Operação. No entanto, apesar dessa informação ter sido apresentada pelo MPF no âmbito do Inquérito Policial, não restou apurada no âmbito do Inquérito Civil se de fato houve licenciamento da atividade perante o IBAMA.

Referida circunstância, aliada ao fato de que restou comprovado nos autos que não houve licenciamento pelo órgão ambiental estadual, constitui mais uma razão para se reconhecer a necessidade de continuidade da investigação pelo *Parquet* Federal.

Ante o exposto, voto pela **PROCEDÊNCIA** do presente Conflito de Atribuições a fim de reconhecer, nos termos do art. 152-G do RICNMP, a atribuição do Ministério Público Federal, remetendo-lhe os autos do Inquérito Civil nº 1.33.008.000024/2020-44.

É como voto.

Brasília/DF, 15 de dezembro de 2022.

[Assinado Digitalmente]

MOACYR REY FILHO

Conselheiro Relator