



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 1.01225/2024-30

Relator: Conselheiro Moacyr Rey Filho

Requerente: Ministério Público Federal

Requerido: Ministério Público do Estado de São Paulo

E M E N T A

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. NOTÍCIA DE FATO. APURAÇÃO DE POSSÍVEL DANO AMBIENTAL EM ÁREA PERTENCENTE À EXTINTA FERROVIA PAULISTA S/A E ATUALMENTE DE PROPRIEDADE DA UNIÃO. EXISTÊNCIA DE INTERESSE FEDERAL DIRETO.

I - Conflito Negativo de Atribuições entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo cujo objeto consiste na divergência acerca da atribuição para apurar suposto dano ambiental decorrente da supressão de vegetação nativa secundária, em estágio inicial de regeneração, localizada em área então pertencente à extinta Ferrovia Paulista S/A.

II – Somente haverá a competência da justiça federal nos termos do art. 109, incisos I e IV, da Constituição Federal e a consequente atribuição do Ministério Público Federal quando demonstrado que o dano ambiental atinge, de modo direto e específico, bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou de empresas públicas, ou mesmo quando for possível responsabilizar o órgão fiscalizatório federal, cabendo, em regra, à justiça estadual o julgamento dos ilícitos ambientais. Precedente do CNMP.

III – O dano ambiental sob apuração ocorreu em área de propriedade da União, circunstância a ensejar a atuação do Ministério Público Federal, não tendo a repartição de atribuições para o licenciamento ambiental, prevista na Lei Complementar nº 140/2011, o condão de modificar, por si só, *“a realidade e o status jurídico subjetivo da titularidade dos bens ambientais implicados e, conseqüentemente, remodelar e tumultuar a distribuição constitucional da competência judicial”*. Precedentes do STJ.

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

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES Nº 1.01225/2024-30

Relator: Conselheiro Moacyr Rey Filho

Requerente: Ministério Público Federal

Requerido: Ministério Público do Estado de São Paulo

RELATÓRIO

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

Segundo se extrai dos autos, a Notícia de Fato nº 0443.0000160/2024 foi instaurada no âmbito da Promotoria de Justiça de São Simão/SP, em 10 de junho de 2024, a partir de comunicação da Polícia Militar Ambiental referente a possível dano ambiental decorrente da supressão de vegetação nativa secundária, em estágio inicial de regeneração, sendo registrado o Boletim de Ocorrência Ambiental nº 25032024008140 e lavrado o Auto de Infração Ambiental nº 20240325008140-1.

Na mesma data, entendendo que o dano ambiental teria ocorrido em área pública pertencente à União, o Promotor de Justiça William Daniel Inácio declinou da atribuição para atuar no feito em favor do Ministério Público Federal, argumentando o seguinte:

Verifico que o dano ambiental ocorreu em imóvel da FEPASA, conforme anotado pela Polícia Militar Ambiental.

Com efeito, a Ferrovia Mogiana (Companhia Mogiana de Estradas de Ferro) foi extinta em 1971, quando teve seu patrimônio incorporado à FEPASA – Ferrovia Paulista S/A (Lei 10.410, de 28 de outubro de 1971). **Esta (FEPASA), por sua vez, foi extinta em 1998, quando foi incorporada à Rede Ferroviária Federal (RFFSA).** A RFFSA, por fim, foi extinta pela Medida Provisória de nº 353, de 22 de janeiro de 2007, a qual foi convertida na Lei de nº 11.483, de 31 de maio de 2007, e regulamentada pelo Decreto de nº 6.018, de 22 de janeiro de 2007. O inciso II do artigo 2º da citada Lei 11.483 dispõe que ficam transferidos à União Federal os bens imóveis da extinta RFFSA, excetuados os imóveis operacionais, os quais, por força do inciso I do artigo 8º da lei em comento, foram transferidos ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Dessarte, os danos ambientais e urbanísticos estão ocorrendo em área pública pertencente à União Federal, de modo que imperioso o declínio da atribuição em prol do **Ministério Público Federal**.

No mais, corroborando a atribuição do Parquet Federal no presente expediente, dispõe a súmula 365, do Superior Tribunal de Justiça: *A intervenção da União como sucessora da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) desloca a competência para a Justiça Federal ainda que a sentença tenha sido proferida por Juízo estadual.*

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Submetida à análise do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, em reunião realizada no dia 17 de setembro de 2024 pela 1ª Turma de julgamento, a promoção de declínio foi referendada por unanimidade.

Remetidos os autos ao Ministério Público Federal e autuados como a Notícia de Fato Criminal nº 1.34.010.000531/2024-25, em 11 de novembro de 2024, o Procurador da República André Menezes suscitou o presente conflito negativo de atribuições defendendo que, após a divisão de competências instituída pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, a prática apurada não atinge bem, serviço ou interesse da União, dado que a fiscalização e controle de terrenos dominicais federais, sob o aspecto ambiental, foi atribuída aos estados.

Encaminhados os autos diretamente ao CNMP e devidamente autuado o Conflito de Atribuições, houve sua distribuição a esta relatoria em 12 de novembro de 2024.

Dando seguimento ao rito regimental, em 19 de novembro de 2024, decidi, com fulcro no art. 152-D do RICNMP, pela notificação do Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo para que tomasse ciência deste feito e, no prazo de 10 (dez) dias úteis, encaminhasse as informações do membro do Ministério Público responsável acerca do presente Conflito de Atribuições.

O aludido prazo transcorreu *in albis*.

É o relatório.

VOTO

O presente Conflito cinge-se à divergência entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) acerca da atribuição para apurar suposto dano ambiental decorrente da supressão de vegetação nativa secundária, em estágio inicial de regeneração, localizada em área então pertencente à extinta Ferrovia Paulista S/A (FEPASA).

Como já registrado, tendo em vista que a FEPASA foi extinta em 1998 e incorporada à Rede Ferroviária Federal, posteriormente extinta em 2007 e cujos bens imóveis foram transferidos à União, nos termos dos art. 2º, inciso II, da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, sustenta o membro do *Parquet* estadual a atribuição do MPF.

Por sua vez, o Procurador da República responsável defende que, conforme a Lei Complementar nº 140/2011, a fiscalização e controle de terrenos dominicais federais, sob o aspecto ambiental, não se insere nas competências da União, motivo pelo qual a apuração do dano cabe ao MPSP.

Observa-se, assim, a ausência de controvérsia quanto à titularidade da área em que constatado o dano ambiental em exame.

Conforme ensinam José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala,

[...] dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiental, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses.¹

Diante disso, o art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal, estabelece que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora.

Não obstante o interesse genérico da União na proteção ao meio ambiente, somente haverá a competência da justiça federal nos termos do art. 109, incisos I² e IV, da Constituição Federal e a consequente atribuição do MPF quando demonstrado que o dano

¹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Dano Ambiental: Do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 94.

² STJ, AgRg no CC 133.619/PA, Relator(a): Ministro Sérgio Kukina, Primeira Seção, julgado em 09/05/2018. STJ, CC 131.323/TO, Relator(a): Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 25/03/2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ambiental atinge, de modo direto e específico, bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou de empresas públicas, ou mesmo quando for possível responsabilizar o órgão fiscalizatório federal, cabendo, em regra, à justiça estadual o julgamento dos ilícitos ambientais.³

O Superior Tribunal de Justiça, nas searas civil e penal, entende, em regra, que a ocorrência de dano ambiental em propriedade da União é um dos critérios definidores da competência da justiça federal e da atribuição do Ministério Público Federal, nos seguintes termos:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CICLOVIA TIM MAIA. DESABAMENTO. DANO AMBIENTAL. TERRENO DE MARINHA. PROPRIEDADE DA UNIÃO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PROVIMENTO NEGADO.

1. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento segundo o qual, como regra, a presença de ente público federal num dos polos da ação determina a competência da Justiça Federal para o julgamento do processo.

2. A existência de dano ambiental em área de propriedade da União é um dos critérios utilizados para a definição da competência da Justiça Federal e da legitimidade ativa do Ministério Público Federal.

3. No caso dos autos, a ação civil pública, proposta pelo Ministério Público Federal, busca a reparação de dano ambiental causado pela construção e pela destruição da Ciclovia Tim Maia, no Rio de Janeiro/RJ, localizada em terreno de marinha, bem de propriedade da União. Consoante destacado pelo Tribunal de origem, há interesse federal apto a legitimar o *Parquet* federal para o ajuizamento da demanda, e determinar a competência da Justiça Federal para o processamento e o julgamento da lide.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.975.805/RJ, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 9/9/2024, DJe de 13/9/2024.)

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. DANOS AMBIENTAIS NA REGIÃO DO "SACO DO MAMANGUÁ", PARATY. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PRAIA MARÍTIMA, MANGUEZAL, TERRENO DE MARINHA E COSTÃO ROCHOSO. BENS DA UNIÃO. ART. 11 DA LEI 9.636/1998. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LICENCIAMENTO AMBIENTAL ESTADUAL OU MUNICIPAL QUE NÃO REMOVE OU TRANSMUDA A QUALIDADE DE PATRIMÔNIO PÚBLICO FEDERAL DOS BENS AFETADOS E, POR CONSEQUENTE, NÃO AFASTA, POR SI SÓ, A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INAPLICABILIDADE DO ART. 7º, XIII e XIV, DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011, COMO CRITÉRIO DE FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA JUDICIAL. LITISCONSÓRCIO ATIVO FACULTATIVO ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE. ART. 5º, § 5º, DA LEI 7.347/1985 (LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA).

³ Conflito de Atribuições nº 1.00542/2023-59, Relator (a): Conselho Conselheiro Ângelo Fabiano Farias da Costa, Plenário, julgado em 19/09/2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública em que se alega degradação ambiental provocada por edificações ilegais na região do "Saco do Mamanguá" ("construção de nova residência unifamiliar, reforma de residência, píer, deck, muro de contenção, estrutura náutica, casa para lancha, etc"), no Município de Paraty, Estado do Rio de Janeiro. A causa de pedir relata danos que, em tese, repercutem sobre Áreas de Preservação Permanente - APPs e que também afetam bens da União, como praia marítima, terreno de marinha, manguezal e costão rochoso.

2. O STJ possui jurisprudência consolidada no sentido de que a sujeição de recursos ambientais ao poder de fiscalização da União legitima a atuação do Ministério Público Federal e com isso a competência da Justiça Federal, em processos criminais (AgRg no CC 122.555/RJ, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Seção, DJe 20.8.2013) e cíveis (RMS 56.135/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 11.10.2019). Na hipótese dos autos, ao menos em princípio, constata-se interesse específico e concreto da União Federal, pois as edificações ilegais causam dano ambiental e afetam direta e imediatamente bens federais, sob poder de polícia de órgãos federais.

3. Não se deve confundir competência administrativa com competência judicial. No âmbito da proteção do meio ambiente, a titularidade da União, a natureza e as finalidades dos bens envolvidos fortemente indicam competência da Justiça Federal, ainda que haja, na Lei Complementar 140/2011, modelo administrativo de repartição de atribuições de licenciamento ambiental, lastreado em motivos de conveniência de gestão, eficiência prática, economia processual, comodidade de execução e federalismo cooperativo. Critérios de competência administrativa ambiental - que podem inclusive resultar de convênios, consórcios públicos e delegação de atribuição (LC 140/2011, art. 4º) - não têm o condão de alterar, por si sós, a realidade e o status jurídico subjetivo da titularidade dos bens ambientais implicados e, conseqüentemente, remodelar e tumultuar a distribuição constitucional da competência judicial (REsp 1.100.698/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 20.5.2009; REsp 530.813/SC, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, Segunda Turma, DJ 28.4.2006).

[...]

6. Conflito de Competência conhecido para declarar competente o Juízo Federal da 1ª Vara de Angra dos Reis SJ/RJ.

(CC n. 163.504/RJ, Relator(a) Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 28/10/2020.)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. CRIMES EM TESE PRATICADOS EM ÁREA DE DOMÍNIO DA UNIÃO. TRANSFERÊNCIA DE DOMÍNIO AO ESTADO DE RONDÔNIA NÃO CONCRETIZADA. PENDÊNCIA DE APROVAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INTERESSE DA UNIÃO CONFIGURADO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. O núcleo da controvérsia consiste na definição de competência para apurar "suposta invasão da área de proteção ambiental denominada 'Bico do Parque', situada em Zona de Amortecimento (ZOAM) do Parque Estadual de Guajará-Mirim (PEGM), com intuito de negociar terras públicas para a prática de outros ilícitos penais, tais como organização criminosa, extorsão, uso de arma de fogo, esbulho possessório e lavagem de capitais".

2. Discute-se, no caso em análise, se a cessão de uso de terras da União ao Estado de Rondônia tem o condão de afastar o interesse específico da União na apuração de delitos em tese praticados em terras de sua propriedade.

3. Conforme precedente da Terceira Seção desta Corte Superior de Justiça, a descentralização da atividade de fiscalização não afasta a competência da

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Justiça Federal quando não houver transferência de domínio da União para o ente federativo (CC n. 177.961/PA, relatora Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, DJe de 2/6/2021).

4. A decisão agravada deve ser mantida por seus próprios fundamentos porquanto restou incontroverso nos autos que a propriedade da área permanece com a União. Em situação análoga ao caso concreto este Colegiado já se pronunciou no sentido de que, não concretizada a transferência de domínio ao ente federativo, permanece o interesse específico da União e, conseqüentemente, a competência da Justiça Federal para julgamento do feito, conforme art. 109, IV, da Constituição Federal - CF. Precedente: AgRg no RHC n. 176.477/AP, de minha relatoria, Quinta Turma, DJe de 24/5/2023.

5. Nos termos do art. 567 do Código de Processo Penal - CPP, "a incompetência do juízo anula somente os atos decisórios, devendo o processo, quando for declarada a nulidade, ser remetido ao juiz competente".

6. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(AgRg no RHC n. 177.606/RO, Relator(a) Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 12/12/2023.)

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. PROCESSUAL PENAL. CRIME AMBIENTAL (ART. 41 DA LEI N. 9.605/1998). INCÊNDIOS FLORESTAIS SUPOSTAMENTE CRIMINOSOS. EXTENSA ÁREA DE DOMÍNIO DA UNIÃO. COMPETÊNCIA FEDERAL. EXISTÊNCIA DE ÁREA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE MUNICIPAL. PERMANÊNCIA DO INTERESSÊ DIRETO FEDERAL. PROPRIEDADE NÃO TRANSFERIDA AO MUNICÍPIO. CRIMES CONEXOS. SÚMULA 122 DO STJ. CONFLITO CONHECIDO PARA DECLARAR COMPETENTE O JUÍZO SUSCITANTE.

1. O Juízo Federal Suscitante e o Juízo Estadual Suscitado acolheram as manifestações dos respectivos Ministérios Públicos e afirmaram serem competentes para o processamento dos feitos. Portanto, não há mais conflito de atribuições, mas, sim, conflito positivo de competência, a ser solucionado pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 105, inciso I, alínea d, da Constituição da República.

2. Se o delito do art. 41 da Lei n. 9.605/1998, teria sido praticado por meio de incêndios florestais que teriam atingido, também, extensa área de propriedade da União, a competência é da Justiça Federal, nos termos expressos no art. 109, inciso IV, da Constituição da República.

3. O fato de que, no mesmo território, houve a criação, por lei municipal, de Área de Proteção Ambiental - APA, motivo pelo qual a União atribuiu ao Município de Santarém/PA, primariamente, a atividade de fiscalização e licenciamento ambientais, não afasta a competência federal, pois não houve a transferência da propriedade do bem ao referido ente municipal.

4. A circunstância de que os órgãos federais de fiscalização nunca teriam concretamente exercido atividade fiscalizatória da União, embora sua atribuição para tal função permanecesse intacta, também não autoriza a conclusão de que não haveria interesse federal direto na apuração dos supostos ilícitos penais.

5. O Juízo suscitado reconheceu, expressamente, a existência de conexão probatória entre o inquérito em que se apura a ocorrência dos incêndios e aqueles fatos objeto do inquérito instaurado para investigar as condutas praticadas por integrantes de organizações não governamentais e que, em tese, constituiriam crimes diversos.

6. Havendo conexão probatória, a competência federal quanto a eventuais delitos conexos também está instaurada, segundo a orientação da Súmula n. 122 do Superior Tribunal de Justiça.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

7. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal da 2.^a Vara Cível e Criminal de Santarém - SJ/PA, devendo o Juízo Suscitado encaminhar-lhe os autos da Medida Cautelar n. 0011104-05.2019.8.14.0051 e os dos Inquéritos n. 0014823-92.2019.814.0051 e 0015726-30.2019.814.0051, bem assim todos os demais procedimentos e processos que lhes forem conexos, cabendo ao Juízo Suscitante decidir acerca da ratificação dos atos praticados pelo Juízo declarado incompetente.

(CC n. 177.961/PA, Relator(a) Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, julgado em 26/5/2021.)

Verifica-se, desse modo, como bem destacado pelo Ministro Herman Benjamin por ocasião do julgamento do Conflito de Competência nº 163.504/RJ, que a competência administrativa relativa ao licenciamento ambiental prevista na Lei Complementar nº 140/2011 não se confunde com a judicial, uma vez que lastreada “*em motivos de conveniência de gestão, eficiência prática, economia processual, comodidade de execução e federalismo cooperativo*”, não tendo o condão de modificar, por si só, “*a realidade e o status jurídico subjetivo da titularidade dos bens ambientais implicados e, conseqüentemente, remodelar e tumultuar a distribuição constitucional da competência judicial*”.

Ante o exposto, voto pela **IMPROCEDÊNCIA** 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 da Notícia de Fato nº 1.34.010.000531/2024-25.

É como voto.

Brasília/DF, 13-17 de dezembro de 2024.

[Assinado Digitalmente]
MOACYR REY FILHO
Conselheiro Relator