CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES N. 1.00655/2025-80

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO DA SILVA COMIN

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO DO PARANÁ

REQUERIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

EMENTA

CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO DO PARANÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. DANO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CONSTRUÇÕES IRREGULARES NA MARGEM DO RIO PARANAPANEMA NÃO SITUADA EM ÁREA DE INTERESSE DA UNIÃO. CARÁTER LOCALIZADO E SEM DEMONSTRAÇÃO DE IMPACTO SIGNIFICATIVO NO CURSO D'ÁGUA FEDERAL OU REPERCUSSÃO REGIONAL/NACIONAL. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA.

1. Conflito Negativo de Atribuições suscitado pelo Ministério Público Federal no Estado do Paraná (Procuradoria da República no Município de Maringá/PR) em face do Ministério Público do Estado do Paraná (2ª Promotoria de Justiça de Andirá/PR) a partir de notícia de ocorrência de danos ambientais em área de preservação permanente, relativos ao Loteamento Pedra Branca, às margens do Rio Paranapanema.

2. O art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal estabelece que a preservação do meio ambiente é matéria de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

3. Consoante se depreende da documentação acostada, o Loteamento Pedra Branca foi licenciado pelo Instituto Água e Terra, órgão ambiental estadual, tendo sido estabelecidas condicionantes referentes à preservação da APP, bem como da reserva legal. Lado outro, a faixa de APP da UHE Canoas I e II foi definida pelo IBAMA, cujo dever de proteção e fiscalização das áreas de proteção permanente é condição para obtenção da Licença de Operação da concessionária.

4. No âmbito da proteção do meio ambiente, não se deve confundir a competência administrativa com a competência judicial. Ainda que haja modelo administrativo de repartição de atribuições de licenciamento ambiental (Lei Complementar n. 140/2011), no campo judicial, a competência da Justiça Federal é assentada quando a atividade lesiva ao meio ambiente abrange interesse específico e concreto da União.

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:50

5. Consoante a documentação apresentada pela SPU/PR, as construções irregulares não se situam em área de interesse da União, inexistindo qualquer das situações previstas nos incisos I e III a VII do art. 20 da Constituição Federal.

6. O MPF considerou que a intervenção objeto dos autos limitou-se a uma área de 0,15 hectares, sendo de caráter localizado e sem demonstração de impacto no curso d'água federal ou repercussão regional/nacional.

7. Não restou evidenciada lesão direta a bem da União ou dano com reflexo ao curso ou à higidez do rio Paranapanema capaz de causar danos ambientais que repercutam para além do local da suposta prática, com impacto regional ou nacional. Não incidência do art. 109 da Constituição Federal.

8. Procedência do pedido formulado pelo órgão ministerial suscitante, para declarar a atribuição do Ministério Público do Estado do Paraná para oficiar nos autos do Inquérito Civil n. 0014.21.000217-7.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, na 3ª Sessão do Plenário Virtual, por unanimidade, em julgar procedente o pedido formulado pelo órgão ministerial suscitante, para declarar a atribuição do Ministério Público do Estado do Paraná para oficiar nos autos do Inquérito Civil n. 0014.21.000217-7**.**

Brasília, 12 de setembro de 2025.

(Documento assinado digitalmente)
FERNANDO DA SILVA COMIN
Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:50

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES N. 1.00655/2025-80
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO DA SILVA COMIN
REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESTADO DO PARANÁ
REQUERIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

RELATÓRIO

Trata-se de Conflito Negativo de Atribuições suscitado pelo Ministério Público Federal no Estado do Paraná (Procuradoria da República no Município de Maringá/PR) em face do Ministério Público do Estado do Paraná (2ª Promotoria de Justiça de Andirá/PR), com fulcro no art. 152-B do Regimento Interno deste Conselho Nacional[1].

Consoante o que se extrai dos autos, a 2ª Promotoria de Justiça de Andirá instaurou o Inquérito Civil n. 0014.21.000217-7 para apurar a ocorrência de danos ambientais em área de preservação permanente (APP), situada no Lote n. 6, do Reservatório Canoas l, no Loteamento Pedra Branca, área rural do Município de Itambaracá/PR.

Em breve síntese, o Instituto Água e Terra (IAT), no exercício do poder de polícia ambiental, encaminhou ao órgão ministerial auto de infração, lavrado em 13/8/2021, no qual registrou *"destruição de vegetação natural em área de preservação permanente, sem a devida autorização ambiental competente. (Limpeza de sub-bosque, abertura de corredor para acesso a água, deque fechado, resto de matérias de construções em área de preservação permanente). Área correspondente a 0,15 hectares*".

Considerando as informações do processo de Licenciamento Ambiental do Loteamento Pedra Branca, realizada pelo Instituto Água e Terra, não é permitida a construção de rampas e trapiches individuais nos lotes.

A área de preservação permanente na localidade é delimitada em 100 metros a partir da linha d'água, sendo os primeiros 50 metros, a partir da margem, de responsabilidade da concessionária e os outros 50 metros dos proprietários para reflorestamento com espécies nativas.

Após diligências, o representante ministerial do MPPR declinou de suas atribuições para

[1] Art. 152-B. O conflito poderá ser suscitado por qualquer dos Membros conflitantes, em petição fundamentada.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL
PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:50

o Ministério Público Federal, sob o argumento de que:

a) as construções e intervenções apuradas encontram-se inseridas na área de preservação permanente do reservatório do Rio Paranapanema, sendo o licenciamento ambiental do empreendimento hidrelétrico UHE CANOAS promovido pelo IBAMA, Licença de Operação n. 126l2014, de modo que qualquer supressão de vegetação dele decorrente somente pode ser autorizada pelo ente federativo licenciador, nos moldes preconizados pelo artigo 13, §2°, da Lei Complementar n. 140/2011;

b) o Rio Paranapanema, localizado na divisa dos Estados do Paraná e de São Paulo, é considerado bem público da União;

c) a atividade da empresa concessionária refere-se a serviços e instalações de energia elétrica e ao aproveitamento energético dos cursos de água, interesse igualmente atrelado à União; e

d) eventual propositura de ação civil pública vislumbrando obrigação de fazer, consistente na demolição das ocupações irregulares situadas na área de preservação permanente do barramento artificial será processa e julgada pela Justiça Federal.

Em 01/08/2022, o Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Paraná homologou o declínio e remeteu os autos ao órgão ministerial federal.

Recebidos os autos no MPF, foi instaurado o IC n. 1.25.005.000710/2022-89 e, após diversas providências para aprofundar a apuração dos danos ambientais na Área de Preservação Permanente pelo membro oficiante, suscitou-se o presente conflito de atribuições, com esteio nas seguintes razões:

1) não ficou evidenciada lesão direta a bem da União, com reflexo ao curso ou à higidez do rio interestadual capaz de causar danos ambientais que repercutem para além do local da suposta prática, com impacto regional ou nacional, não incidindo, no caso, o art. 109, IV, da CF. Sobre isso, precedentes da egrégia 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF: IC n. 1.35.000.000997/2023-21 (653ª SO); IC n. 1.30.007.000147/2023-40 (649ª SO); e n. 1.30.007.000231/2022-82 (636ª SO);

2) a Secretaria do Patrimônio da União indicou que o terreno não se trata de terreno marginal de propriedade da União;

3) a existência do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA) do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), que, em momento posterior ao encaminhamento dos autos ao MPF, passou a atuar de forma coordenada e abrangente na questão envolvendo todas as construções irregulares do Loteamento Pedra Branca, incluindo a construção objeto deste inquérito

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL
PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:50

civil.

Os autos foram remetidos à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão/MPF, que homologou o presente conflito e o encaminhou a este Conselho.

Para instrução do feito, em cumprimento ao art. 152-D do RICNMP[2], foi determinada a intimação dos membros oficiantes no procedimento em questão para, no prazo regimental, apresentarem as informações que entendessem pertinentes.

Em 02/07/2025, o membro oficiante na Procuradoria da República no Município de Maringá/PR encaminhou manifestação na qual faz remissão a todos os argumentos apresentados na peça que suscitou o presente conflito, reiterando que a atribuição para atuar no caso é do Ministério Público do Estado do Paraná.

Adveio, em 03/07/2025, manifestação exarada pela 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Andirá/PR, por meio da qual se reiterou os termos da peça de declínio, considerando que "*as construções e intervenções apuradas encontram-se inseridas na área de preservação permanente do reservatório do Rio Paranapanema (bem público federal), notadamente em área sob concessão da empresa RIO PARANAPANEMA ENERGIA S.A ., cujo empreendimento hidrelétrico foi objeto de licenciamento ambiental por parte do IBAMA, entendeu o Ministério Público do Estado do Paraná haver inequívoco interesse da União, hábil a ensejar o declínio de atribuição para o Ministério Público Federal*".

É o que cumpre relatar.

VOTO

Cinge-se a controvérsia em definir o órgão ministerial a quem incumbe a continuidade das investigações de suposta ocupação irregular em área de preservação permanente.

O MPPR, na esteira do artigo 13, §2°, da Lei Complementar n. 140/2011, compreendeu que a supressão de vegetação na área de preservação permanente do reservatório do Rio Paranapanema, em que o licenciamento ambiental foi autorizado pelo ente federativo licenciador –

[2] Art. 152-D. O Relator requisitará informações dos Membros em conflito no prazo de 10 (dez) dias úteis.
§ 1º Verificando que a questão não foi submetida à avaliação de instâncias internas que apreciam declínios de atribuição, o Relator poderá determinar a manifestação do respectivo ramo ou unidade.

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL
PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:50

IBAMA – seria suficiente para a fixação de competência da Justiça Federal e a consequente atribuição do Ministério Público Federal. Em complemento, frisou que o Rio Paranapanema, localizado na divisa dos Estados do Paraná e de São Paulo, é bem público da União.

Repisa-se, inicialmente, que o art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal estabelece que a preservação do meio ambiente é matéria de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Consoante se depreende da documentação acostada, o Loteamento Pedra Branca foi licenciado pelo Instituto Água e Terra, órgão ambiental estadual, tendo sido estabelecidas condicionantes referentes à preservação da APP, bem como da reserva legal, considerando uma APP com 100 metros de largura, sendo uma faixa de 50 metros desapropriadas pela Paranapanema e mais uma outra faixa de 50 metros complementar e pertencente ao próprio Loteamento.

Lado outro, extrai-se dos autos que a faixa de APP da UHE Canoas I e II foi definida pelo IBAMA, como a faixa de 50 metros projetados a partir da cota máxima maximorum, usando os diferentes referenciais de nível (degraus altimétricos), a mesma utilizada anteriormente para definir as faixas de desapropriação, ou seja, a APP da UHE Canoas II considera como APP toda a área desapropriada não inundada. Nesse passo, o dever de proteção e fiscalização das áreas de proteção permanente é condição para obtenção da Licença de Operação da concessionária.

Desse conjunto, também se observa que o órgão ambiental estadual, responsável pelo licenciamento ambiental do loteamento, estava ciente das irregularidades ambientais e havia estabelecido no âmbito do processo de licenciamento e suas etapas (emissão da Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação) mecanismos de comando e controle condicionantes referentes à preservação da APP.

Ante a dificuldade de estabelecer discriminadamente sobre a atuação dos entes, havendo irregularidades ambientais a ensejarem atuação em diversas frentes, correlacionar a competência administrativa com a competência judicial, isoladamente, para o processamento das demandas judiciais no que tange ao dano ambiental, a meu sentir, não traz a melhor resolução ao caso concreto.

Ainda que haja modelo administrativo de repartição de atribuições de licenciamento ambiental (Lei Complementar n. 140/2011), lastreado em motivos de conveniência de gestão e federalismo cooperativo; no campo judicial, a competência da Justiça Federal, como se manifestou este Conselho em diversas ocasiões (nesse sentido, CA n. 1.00193/2022-01, Rel. Cons. Otavio Luiz Rodrigues Jr., julgado em 15/3/2022), é assentada quando a atividade lesiva ao meio ambiente

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL
PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:50

abrange interesse específico e concreto da União.

O Superior Tribunal de Justiça tem compreendido que a dominialidade da área em que o dano se manifesta é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir de algum dos ramos ministeriais. Por oportuno, colaciono precedente sobre o tema:

> AMBIENTAL, PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INDENIZAÇÃO POR CONSTRUÇÃO IRREGULAR. MINISTÉRIO PÚBLICO. IBAMA. PODER FISCALIZATÓRIO. POSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA COMUM. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. EXISTÊNCIA. PRECEDENTES.
>
> 1. Cuida-se de inconformismo com acórdão do Tribunal de origem que, ao apreciar Apelações em Ação Civil Pública, manteve a sentença que declarou extinto o processo sem resolução do mérito, por reconhecer a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e do Ibama para promover a responsabilização do demandado por dano ambiental em decorrência de construção de barraca de praia em Área de Preservação Permanente.
>
> 2. O Ibama tem legitimidade para propor Ação Civil Pública que busca reparar danos ao meio ambiente, sobretudo quando afetem bem da União. A legitimação ativa resulta do disposto no art. 5º, IV, da Lei 7.347/1985, com redação dada pela Lei 11.448/2007, que conferiu, expressamente, às autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista atribuição jurídica para ajuizar Ação Civil Pública.
>
> 3. É certo ainda que a fiscalização das atividades nocivas ao meio ambiente concede ao Ibama interesse jurídico suficiente para exercer poder de polícia ambiental, ainda que o bem esteja situado dentro de área cuja competência para licenciamento seja do município ou do estado, o que, juntamente com a legitimidade ad causam do Ministério Público Federal define a competência da Justiça Federal para o processamento e o julgamento do feito. Precedentes: REsp 1.560.916/AL, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 9/12/2016; AgInt no REsp 1.484.933/CE, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 29/3/2017; REsp 1.307.317/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 23/10/2013; AgRg no REsp 1.466.668/AL, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2/2/2016; AgRg no REsp 1.417.023/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 25/8/2015; AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19/6/2013; REsp 1.326.138/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14/6/2013; AgRg no REsp 711.405/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 15/5/2009; AgInt no REsp 1.676.465/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/10/2019; REsp 194.617/PR, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ de 1º/7/2002, p. 278; REsp 1.479.316/SE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 1º/9/2015; AgInt no REsp 1.515.682/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 4/10/2017; AgInt no REsp 1.532.643/SC, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 23/10/2017.
>
> 4. Em matéria de Ação Civil Pública Ambiental, **a dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta (mar, terreno de marinha, manguezal ou Unidade de Conservação de propriedade da União, p. ex) é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do Parquet federal. Não é porque a degradação ambiental se deu em imóvel privado ou afeta res communis ominium que se afasta, categoricamente, o interesse do MPF.** Nesse sentido a jurisprudência do STJ: REsp 677.585/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma,

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL
PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:50

> DJ 13/2/2006, p. 679. AgInt no AREsp 981.381/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 14/6/2018; REsp 1.057.878/RS, AgRg no REsp 1.373.302/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19.6.2013; AgRg nos EREsp 1.249.118/ES, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Corte Especial, DJe 19/4/2017.
>
> 5. Recursos Especiais do Ibama e do MPF providos.
>
> (REsp n. 1.793.931/CE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/2/2021, DJe de 17/12/2021.)

A par das informações opostas, a documentação apresentada pela SPU/PR para a hipótese dos autos (Ofício SEI n. 261381/2022/ME, de 30/09/2022) ressalta **que as construções irregulares não se situam em área de interesse da União,** inexistindo qualquer das situações previstas nos incisos I e III a VII do art. 20 da Constituição Federal.

Na mesma trilha, após análise das diligências empreendidas, o órgão ministerial federal considerou que intervenção objeto dos autos limitou-se a uma área de 0,15 hectares, **sendo de caráter localizado e sem demonstração de impacto significativo no curso d'água federal ou repercussão regional/nacional**.

Não havendo, no que se refere ao caso em comento, interesse da União ante a ausência de impacto ou à higidez do rio Paranapanema e não se tratando de terreno marginal de propriedade da União, capaz de causar danos ambientais que repercutam para além do local da suposta prática, com impacto regional ou nacional, não incide, no caso, o art. 109 da Constituição Federal.

Diante do exposto, com fulcro em jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e deste Conselho, voto pela **PROCEDÊNCIA** do pedido formulado pelo órgão ministerial suscitante, para declarar a atribuição do Ministério Público do Estado do Paraná para oficiar nos autos do Inquérito Civil n. 0014.21.000217-7**.**

Brasília, 12 de setembro de 2025.

(Documento assinado digitalmente)
FERNANDO DA SILVA COMIN
Conselheiro Relator

MINUTA DE VOTO PLENÁRIO VIRTUAL

PLENÁRIO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MINUTA DE VOTO.
Este documento pode sofrer alterações e não possui qualquer valor legal. 28/11/2026 18:31:50