

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.531 BAHIA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
AUTOR(A/S)(ES) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
RÉU(É)(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

DECISÃO

CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. MINERAÇÃO. APURAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA EXTRAÇÃO IRREGULAR DE MINÉRIOS. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR O CONFLITO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

Relatório

1. Conflito positivo de atribuições apresentado neste Supremo Tribunal, em 14.10.2014, e autuado como ação cível originária, relativo ao desempenho de função do Ministério Público da Bahia e do Ministério Público Federal para apuração de *“lavra clandestina e depósito de lixo e entulho em área de preservação permanente (duna) situada em Juá, nos limites da APA Estadual Joanes/Ipitanga, no Município de Camaçari/BA”* (fl. 2).

2. A Procuradoria da República na Bahia instaurou o Inquérito Civil n. 1.14.000.000336/2011-92 a partir de notícia de extração mineral irregular no Município de Camaçari/BA, nos limites da APA Joanes/Ipitanga, veiculada em ofício do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM.

ACO 2531 / BA

Concluída a instrução do inquérito, o órgão ministerial federal declinou das respectivas atribuições em favor do Ministério Público estadual ao fundamento de a atuação, na apuração de dano ambiental decorrente de extração mineral irregular, estar adstrita às situações específicas descritas no Enunciado n. 28 da Quarta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

O órgão estadual, todavia, declinou das respectivas atribuições em favor do Ministério Público Federal por entender configurada a hipótese prevista na al. *d* do mesmo enunciado – possibilidade de responsabilização da União, por meio do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, pela omissão no dever de fiscalizar atividade irregular de extração mineral.

Sustentando competir ao Supremo Tribunal Federal dirimir conflitos de atribuição instaurados entre órgãos de diferentes unidades do Ministério Público e, na espécie vertente, ser do Ministério Público Federal a atribuição para officiar no procedimento apuratório, o Procurador-Geral de Justiça da Bahia encaminhou os autos a este Supremo Tribunal.

3. Em 18.2.2015, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela *“restitui[ção d]os autos para baixa do feito no âmbito do Supremo Tribunal Federal e ulterior devolução, para encaminhamento ao Ministério Público Federal/Procuradoria da República no Estado da Bahia”*.

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

4. O objeto da presente ação cível originária é a definição da atribuição do Ministério Público Federal ou do Ministério Público da Bahia para apurar *“lavra clandestina e depósito de lixo e entulho em área de preservação permanente (duna) situada em Juá, nos limites da APA Estadual Joanes/Ipitanga, no Município de Camaçari/BA”* (fl. 2).

ACO 2531 / BA

5. O presente conflito de atribuições deve ser conhecido.

6. Em 28.9.2005, ao julgar a Petição n. 3.528/BA, Relator o Ministro Marco Aurélio, este Supremo Tribunal reconheceu-se competente para solucionar conflito de atribuições entre órgãos no Ministério Público de diferentes entidades da federação, como previsto no art. 102, inc. I, al. f, da Constituição da República:

“COMPETÊNCIA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL VERSUS MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. Compete ao Supremo a solução de conflito de atribuições a envolver o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL VERSUS MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - ROUBO E DESCAMINHO. Define-se o conflito considerado o crime de que cuida o processo. A circunstância de, no roubo, tratar-se de mercadoria alvo de contrabando não desloca a atribuição, para denunciar, do Ministério Público Estadual para o Federal” (PET 3.528/BA, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJ 3.3.2006).

7. Consta do parecer da Procuradoria-Geral da República:

“No presente caso, razão assiste ao Ministério Público do Estado da Bahia.

Os presentes autos foram instaurados a partir de comunicação do DNPM ao MPF encaminhando relatório de vistoria realizada para apurar notícia de lavra clandestina de areia no Município de Camaçari/BA.

Durante a vistoria, ocorrida em outubro de 2010, constatou-se a lavra predatória de areia quartzosa e a sua substituição por lixo e entulho, que eram despejados nas dunas pelos mesmos caminhoneiros que faziam a retirada clandestina da areia. De acordo com o DNPM, ‘o avanço contínuo da frente de lavra provocou a formação de taludes íngremes e desprotegidos de contenção, potencializando o

ACO 2531 / BA

deslizamento de terras e aumentando as erosões, o que propicia o aumento da degradação ambiental. [...]

Informou, ainda, a autarquia federal, que os locais vistoriados estavam dentro dos limites dos processos DNPM 871.431/2010, com título de autorização de pesquisa para areia, em nome de Roberto Moreno Castillo.

Instaurado e instruído o inquérito civil pela Procuradoria da República na Bahia, foram os autos remetidos ao MPE com fundamento no Enunciado 28 da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Diz o referido enunciado:

‘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 o 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 e 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’.

Afirma o órgão ministerial suscitante, por sua vez, com fundamento no mesmo enunciado, que o DNPM - órgão governamental federal responsável por controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração no território nacional - pode ser responsabilizado pelos danos ambientais decorrentes da ausência ou insuficiência na fiscalização da referida atividade, razão pela qual estaria configurada a atribuição do Ministério Público Federal para apurar os referidos fatos.

De fato, como já reconhecido pelos Tribunais Superiores, o órgão

ACO 2531 / BA

ou entidade pública federal responsável pela fiscalização de atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente poderá ser responsabilizado, ao lado do poluidor, pelos danos ambientais decorrentes da extração irregular de minérios. Foi o que ocorreu, por exemplo, no caso das empresas carboníferas do Estado de Santa Catarina. Abaixo, transcrição parcial da decisão monocrática proferida no Recurso Especial nº 1233682, da lavra do Ministro Benedito Gonçalves:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINERADORAS. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. MPF E DNPM. ILEGITIMIDADE. ACÓRDÃO IMPUGNADO ARRIMADO EM DUPLO FUNDAMENTO. QUESTÃO CONSTITUCIONAL NÃO IMPUGNADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 126 DO STJ. ARTIGOS INFRACONSTITUCIONAIS APONTADOS COMO VIOLADOS NÃO PREQUESTIONADOS. SÚMULA 211/STJ. TUTELA ANTECIPADA DEFERIDA. ANÁLISE DOS REQUISITOS. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. ÓBICE DA SÚMULA 7 DO STJ. RECURSO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto pelo Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM com arrimo na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão oriundo do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, cuja ementa está consignada nos seguintes termos, in verbis:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINERADORAS. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. MPF. DNPM. LEGITIMIDADE.

1. Reconhecida a legitimidade ativa do MPF para a causa, tendo em vista que se trata de exploração de bem da União, bem como as disposições do art. 129, III, da Constituição Federal.

2. Reconhecida a legitimidade passiva do DNPM, uma vez que compete ao referido órgão as verificações e fiscalizações determinadas na decisão recorrida.

ACO 2531 / BA

3. Os elementos dos autos constituem prova suficiente para demonstrar o risco de prejuízo para o meio ambiente, bem como para-as pessoas que residem próximo às minas, impondo-se a necessidade de observância dos princípios da prevenção e da precaução, com a atuação do poder público no sentido de resguardar o direito constitucionalmente assegurado a um ambiente ecologicamente equilibrado.

[...]

O recurso não merece prosperar.

De início, observa-se que não merece acolhida a alegação da recorrente no que se refere à violação do artigo 535, II, do CPC. Isso porque, quanto ao ponto, o recorrente apresentou argumentação de cunho genérico, sem apontar quais seriam os vícios dos acórdão recorrido, que justificariam sua anulação.

Ademais, não define, nem demonstra no que consistiu a alegada omissão, deixando de explicitar, de forma clara e precisa, a negativa de vigência à lei federal ou, ainda, a sua correta interpretação. (...)

No mais, o Tribunal a quo, em análise do contexto fático-probatório dos autos, reconheceu a existência dos requisitos autorizadores para concessão da tutela antecipada no caso presente, bem como sua manutenção, e, nesse aspecto, análise em sentido contrário que leve a modificação do julgado revela indispensável reapreciação do conjunto probatório existente no processo, o que é vedado em sede de recurso especial, em virtude do preceituado na Súmula n. 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial".

É esse o entendimento unificado nesta Corte Superior.

[...]

Ante o exposto, nego seguimento ao recurso especial, forte no art. 557, caput, do CPC.

Publique-se. Intimem-se. Brasília (DF), 20 de maio de 2014. Ministro BENEDITO GONÇALVES'.

No mesmo sentido, a decisão proferida no bojo da Apelação Cível nº 568946, pela 6ª Turma Especializada do TRF da 2ª Região:

APELAÇÕES CÍVEIS. CONSTITUCIONAL.

ACO 2531 / BA

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. EXTRAÇÃO DE GRANITO SEM A COMPETENTE AUTORIZAÇÃO POR LONGO PERÍODO. DEGRADAÇÃO DA ÁREA. CESSÃO DE DIREITOS DE LAVRA. RESPONSABILIDADE DAS EMPREENDEDORAS. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. REPARAÇÃO DO DANO. OMISSÃO DOS ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO. IMPROVIMENTO DOS RECURSOS.

1. *Cuida-se de recursos de apelação interpostos pelas rés Gramabril Granitos e Mármore Beira Rio Ltda. e o Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - IEMA em face de sentença de procedência parcial proferida nos autos de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, que condenou o IEMA e o Departamento Nacional de Produção Mineral- DNPM a se absterem de conceder qualquer tipo de licenciamento, portaria de lavra ou guia de utilização às empresas Mineração Rocha Viva Ltda. e Gramabril Granitos e Mármore Beira Rio Ltda. para exploração da atividade até que a área seja completamente recuperada. Condenou, ainda, as empreendedoras a imediata paralisação das atividades extrativas, a apresentar Termo de Referência a ser elaborado pelo IBAMA, Plano de Recuperação da Área Degradada - PRAD referente à recuperação da área explorada e a ser elaborado com base no referido Termo de Referência, e a promover a reparação dos danos causados na forma do PRAD acima referido e, no que se refere aos eventuais danos ambientais técnica e absolutamente irrecuperáveis ao pagamento de indenização a ser fixada em sede de liquidação, a ser recolhida ao fundo do art. 13 da Lei de Ação Civil Pública.*

2. *Através de vistoria realizada pelo IBAMA, em 2000, constatou-se que a empresa Mineração Rocha Viva Ltda. realizava extração de granito sem a competente licença ambiental. Posteriormente, em 2001, foi concedida à empresa autorização para lavra, outorgada pela Portaria de Concessão de Lavra nº 418/2001. Após a cessão de direitos efetivada entre a Mineração Rocha Viva (cedente) e a Gramabril (cessionária), e a averbação da referida cessão junto ao DNPM, formalizou-se*

ACO 2531 / BA

novo requerimento para outorga de autorização de lavra à empresa cessionária, que não foi ainda expedida, tendo em vista o não cumprimento de diversas exigências por parte do DNPM.

3. Dentre as atribuições do DNPM está a concessão do título minerário que se materializa através da Portaria de Lavra, a qual autoriza a empresa requerente a iniciar as atividades de lavra de minério em determinada área. Sem esse título, qualquer mineradora não está apta a desenvolver sua atividade, e se assim o fizer, estará praticando uma lavra ilegal, visto que não está legalmente autorizada a operar. Mesmo sem autorização para exploração do granito, visto que ainda tramitava o processo para a outorga da concessão, a empresa Gramabril prosseguiu explorando a área livremente de forma ilegal, até a fiscalização do IBAMA constatar a ilegalidade e determinar a imediata paralisação da atividade no local.

4. De acordo com o art. 225 da Constituição Federal, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A Lei nº 6.938/81, no art. 14, §1º, dispõe acerca da responsabilidade civil objetiva do infrator das normas ambientais, restando consagrado o princípio do poluidor-reparador. O Decreto nº. 97.632/89 que regulamenta o art. 2º., inciso VIII, da Lei nº 6.938/81, estabelece que os empreendimentos que se destinam à exploração de recursos minerais deverão, quando da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório do Impacto Ambiental, submeter à aprovação do órgão ambiental competente plano de recuperação da área degradada - PRAD (art. 1º).

5. Cabe a aplicação do princípio da precaução, previsto no art. 4º, incisos I e IV, da Lei nº 6.938/81, incorporado à Constituição Federal, no art. 225, §1º, visto que não foram tomaram as medidas preventivas necessárias quando do início da atividade exploradora de minério. Tal princípio encontra amparo, ainda, no inciso IV ao se exigir do empreendedor um Estudo prévio de Impacto Ambiental para instalação de atividade causadora de significativa degradação ao meio

ACO 2531 / BA

ambiente.

6. *É inevitável que a atividade mineradora causa impacto ambiental alterando substancialmente as características físicas do local explorado, devendo o empreendedor realizar suas atividades de forma racional para que esse impacto seja reduzido e, assim, possibilitar que as alterações ocasionadas pela atividade de mineração não comprometam o meio ambiente para as gerações futuras.*

7. *Ainda que a empresa Mineração Rocha Viva tivesse iniciado a exploração ilegal do granito na região, isto não significa que a empresa Gramabril encontra-se isenta de qualquer responsabilidade pelo fato de ser a cessionária dos direitos de lavra do granito da área em questão. Ou seja, a obrigação de conservação e recomposição do meio ambiente é de natureza ambulatorial, a qual acompanha o proprietário do imóvel independentemente de sua participação na causação ou agravamento da degradação.*

8. *Houve omissão dos órgãos públicos (IEMA e DNPM), que não tomaram as medidas cabíveis para evitar a degradação da área explorada. Se por um lado, o Estado tem o dever de viabilizar o acesso aos recursos minerais e sua exploração, por outro lado tem o dever de fiscalizar se a empreendedora está realizando o aproveitamento adequado desses recursos, tendo em vista os impactos sócio-ambientais ocasionados pela atividade de extração de minério.*

9. *Apelações improvidas. Sentença mantida. (Relatora Desembargadora Federal Carmen Sílvia Lima de Arruda. Data de Publicação: 19/08/2013).*

No presente caso, o risco de responsabilização do ente federal está caracterizado pela insuficiência das fiscalizações levadas a efeito pelo ente federal, que não têm se mostrado eficazes no sentido de conter o avanço da atividade de lavra clandestina e, conseqüentemente, a degradação ambiental, de modo que entende-se configurada, neste caso, a hipótese prevista na alínea “d” do Enunciado 28, da 4ª CCR/MPF” (grifos nossos).

ACO 2531 / BA

8. No caso em exame, o Ministério Público Federal instaurou o Inquérito Civil n. 1.14.000.000336/2011-92, a partir do Ofício n. 10/2010 do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, no qual técnicos lotados na Superintendência no Estado da Bahia, após vistoria realizada em outubro de 2010,

“concluí[ram] que está ocorrendo extração clandestina de areia das dunas, com agravante de ocorrer em APP e dentro dos limites da APA Joanes/Ipitanga.

É importante salientar que estão depositando lixo e entulho no local de forma irregular, caminhoneiros vem com lixo e levam areia, dunas estão se transformando em morros de lixo e entulho.

A apuração pelo DNPM de 140 denúncias de 1988 a 2010 estabelece uma média de 1 (uma) apuração por mês nesse período, fato que demonstra a necessidade de fiscalização periódica, se possível com a cooperação de outros órgãos federais no combate à exploração ilegal dos recursos minerais na região de Camaçari” (fl. 9, Relatório de Vistoria n. 973.124/2010).

Indícios de decorrerem os danos ambientais constatados nas dunas localizadas no Município de Camaçari/BA, nos limites da APA Joanes/Ipitanga, da insuficiência de fiscalizações implementadas pelo ente federal, ineficazes para a contenção do avanço da atividade de lavra clandestina e, conseqüentemente, da degradação ambiental, conduzem ao reconhecimento da atribuição do Ministério Público Federal, nos termos da al. *d* do Enunciado n. 28 da Quarta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal:

“Ementa: Atribuição do Ministério Público Federal. Mineração.

Enunciado: O MPF tem atribuição para atuar, na área cível, buscando a prevenção ou reparação de danos ambientais decorrentes da atividade de mineração, quando:

(...)

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” (fl. 91).

ACO 2531 / BA

9. A apuração dos fatos denunciados e as medidas de natureza cível a serem adotadas na apuração de irregularidades devem ser coordenadas e promovidas pelo Ministério Público Federal, de acordo com o parecer do Procurador-Geral da República.

10. Pelo exposto, **conheço da presente ação cível originária e declaro ser atribuição do Ministério Público Federal** investigar os fatos narrados no Inquérito Civil Público n. 1.14.000.000336/2011-92 e propor eventuais medidas administrativas ou judiciais.

Remetam-se os autos à Procuradoria da República na Bahia.

Publique-se.

Brasília, 25 de fevereiro de 2015.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora