

Silva e Oliveira: Ressarcimento pela usurpação de bem mineral

05/09/2022

A mineração, por decorrência de sua preponderância na economia do país, e, notadamente, a grande contribuição para o crescimento e estruturação de estados e municípios, goza do status de utilidade pública, o que a eleva ao patamar cimeiro das relações e discussões jurídicas dela provenientes.



Como sabido, o bem mineral (da água; passando pelo

ouro e chegando às rochas ornamentais), aliás, o subsolo em geral, é patrimônio da União, conforme se infere do inciso IX do artigo 20 da Constituição.

Por isso, para que se possa explorá-lo, deve-se obter a autorização respectiva, que é expedida pela Agência Nacional de Mineração (ANM), autarquia federal vinculada ao Ministério de Minas e Energia, o gestor do bem mineral, conforme estampado na Lei nº 13.575/17.

Ocorre que, dada as peculiaridades da mineração, uma questão delicada vem se desdobrando nos últimos anos, e que tem exigido uma intensa resposta pelos tribunais: a lavra ilegal e a irregular [\[1\]](#) do bem mineral.

Em um cenário não tão recente, tem-se notado a proliferação de ações civis públicas e de cobrança (onde a União figura como autora), visando obter o ressarcimento patrimonial quando há exploração de recursos minerais sem ato administrativo autorizativo (guia de utilização, portaria de lavra, ou outro título), ou mesmo em desacordo com aquele obtido.

De início, é preciso distinguir os dois tipos de mineradores (ora réus nas ações aviadas pela União) existentes nestes casos: (1) o minerador clandestino e ilegal, que não é o titular da poligonal da área eventualmente onerada onde minerou; (2) e o que pode ser chamado de irregular. Isto é, aquele titular da área onerada, mas que minerou, eventualmente, sem guia ou título, ou até mesmo além dos limites da guia ou do título lhe conferido.

Em ambos os casos, entretanto, as condenações são indistintas, muito embora as circunstâncias jurídicas denotem uma clara diferença de condições. Ocorre que, quando se fala em prescrição, há de se tratar o minerador irregular e ilegal de maneira idêntica, já que o direito de limitação temporal à ação estatal tem respaldo em segurança jurídica e socorre a todos.

Olhando para o teor das condenações, a jurisprudência adota diversos parâmetros, seja para indenizar apenas o que foi extraído e comercializado irregularmente (indenização pelo valor de mercado), ou por toda movimentação realizada, seja rejeito estéril, seja o solo retirado no decapeamento. Recente posicionamento adotado pelo STJ em julgamento de demanda dessa natureza elucida este contexto.

No julgamento do REsp nº 1.923.855/SC [2], a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou o entendimento de que, nos casos de extração ilegal de bem mineral, a indenização devida à União deve estar alicerçada sob a totalidade dos danos causados ao ente federal.

Em síntese, segundo o STJ, deve ser mensurada em 100% do faturamento obtido pelo minerador oriundo da correspondente extração irregular, ou do seu valor de mercado, o que for maior. O julgamento se alicerça no argumento de que uma reparação abaixo disso poderia obstaculizar o caráter punitivo-pedagógico da sanção.

Fica uma dúvida, o objetivo da reparação é ressarcimento ou pedagogia?

Tais condenações têm onerado sobremaneira os mineradores que, em alguns casos, sequer há interesse mercadológico na operação de tais jazidas (considerando que, no caso específico de rochas ornamentais, a demanda segue a moda do momento, por se tratar de mineral destinado ao ornamento de edificações), além de (equivocadamente, registre-se) conferir a mineradores distintos, como visto, um mesmo tratamento jurídico.

A questão, entretanto, ganha contornos ainda mais expressivos defronte às decisões proferidas por alguns tribunais em relação à prescrição dessas pretensões indenizatórias, em absoluta dissonância do entendimento encampado pelo STF no RE nº 669.069/MG.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE nº 669.069/MG, Tema nº 666, firmou o entendimento de que as pretensões de reparação de danos à Fazenda Pública não estariam acobertadas sob os efeitos da imprescritibilidade, fixando a seguinte tese:

"É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil".

O tribunal consubstanciou o entendimento de que a matéria "imprescritibilidade" não pode ser concebida de forma irrestrita, já que o próprio Constituinte Originário cuidou de elucidar e estabelecer, de forma expressa, as hipóteses em que haveria, de fato, imprescritibilidade das ações.

Ocorre que, em se tratando das ações de ressarcimento à União pela usurpação do mineral, muitos tribunais têm entendido, de maneira equivocada, que tal pretensão seria imprescritível, e, sobretudo, que não se aplicaria a tese outrora fixada pelo STF no Tema nº 666.

É o que se pode inferir, *verbi gratia*, do posicionamento encampado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), que, por diversas vezes, expressou seu posicionamento [3] no sentido de que a conduta consistente na usurpação de bem mineral se enquadra no tipo penal dos artigos 2º da Lei nº 8.176/91 e artigo 55 da Lei nº 9.605/98. *In verbis*:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LAVRA ILÍCITA. RECURSOS MINERAIS. DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. DECISÃO DE SANEAMENTO DO PROCESSO. CAPÍTULOS IMPUGNÁVEIS DE IMEDIATO. ART. 1.015, INCISOS II E V, CPC/2015. RELAÇÃO JURÍDICA DE CARÁTER ADMINISTRATIVO. IMPRESCRITIBILIDADE. GRATUIDADE DE JUSTIÇA. PESSOA JURÍDICA EXTINTA. BAIXA DA INSCRIÇÃO NO CNPJ. LIQUIDAÇÃO VOLUNTÁRIA ENCERRADA. ATUAL HIPOSSUFICIÊNCIA COMPROVADA. [...] VII – Quanto à alegação de prescrição da pretensão de ressarcimento deduzida pelo MPF na Petição Inicial, deve o recurso ser conhecido, com fulcro no art. 1.015, inciso II, do CPC. No mérito, porém, não merece provimento, **devendo ser prestigiada a tese da imprescritibilidade, com fulcro no art. 37, §5º, da Constituição Federal, por se tratar de relação jurídica de caráter administrativo. Logo, o ressarcimento pleiteado não se insere no conceito de "ilícito civil" prenunciado na tese firmada pelo STF, no julgamento do RE 669.069** (Tribunal Pleno, rel. min. TEORI ZAVASCKI, DJe 28/4/2016). Precedente deste E. TRF da 2ª Região. [...]" (g.n.)**

"APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. EXPLORAÇÃO MINERAL. PRESCRIÇÃO. INTERESSE DA UNIÃO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DO PODER CONCEDENTE. RESSARCIMENTO. [...] 2. **A tese firmada pelo STF no RE 669.069 (Tribunal Pleno, rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJE 28/4/2016), embora tenha decidido pela prescritibilidade da ação de reparação de danos ao erário decorrente de ilícito civil, não abrange as ações de ressarcimento ao erário** que digam respeito a atos de improbidade administrativa ou a atos cometidos no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo.

3. Não há que se falar em prescrição no que diz respeito à pretensão de ressarcimento oriunda de extração mineral promovida em desacordo com a lei, posto que a conduta irregular praticada amolda-se ao ilícito penal de usurpação de minério, previsto no art. 2º da Lei nº 8.176/91 e no art. 55 da Lei nº 9.605/98; e trata-se de atividade de lavra, cujo direito de exploração deve ser concedido pela Administração, que extrai seu fundamento de validade do próprio texto constitucional. Precedente: TRF-2, 5ª Turma Especializada, AC 00002135220144025002, rel. juiz fed. Conv. VIGDOR TEITEL, julgado em 28/8/2018. [...]" (g.n.)

Há, porém, uma evidente inflexão hermenêutica do entendimento exarado pelo STF no Tema nº 666.

Isto porque a usurpação de bem mineral, em verdade, possui inequívoco contorno de um "ilícito civil", e a respectiva pretensão de ressarcimento versa tão somente na busca pela restituição à União do valor patrimonial correspondente ao bem mineral então extraído eventualmente irregularmente (ou ilegalmente).

Não se pode sequer, data máxima vênia, conceber a matéria à luz do propugnado pelo STF no Tema nº 999 [4], proveniente do julgamento do RE nº 654.833/AC, já que a ação que visa o

ressarcimento por usurpação de bem mineral não se constitui como uma reparação civil por dano ambiental.

Bem mineral é patrimônio da União, o meio ambiente tem outro regime, pois é bem difuso de uso comum do povo.

Nos casos em questão, tratam-se exclusivamente de uma ação cuja natureza é estritamente patrimonial, e, por gozar de tais características, decisões tendentes a afastar a prescritibilidade dessas Ações de ressarcimento (e, por consequência, o entendimento do STF exarado no Tema nº 666) violam frontalmente o vetusto da segurança jurídica.

Afinal, e tal como aventado pelo ministro Marco Aurélio quando do julgamento do RE nº 669.069/MG, a prescrição tem por escopo preservar um bem maior, a segurança jurídica, sobretudo porque o Constituinte foi expresso ao disciplinar as hipóteses de imprescritibilidade.

Forçoso, neste toar, citar excerto do voto proferido pelo ministro:

"[...] Não podemos [...] chegar a incongruência e assentar esse privilégio – como todo privilégio, odioso –, ou seja, de a Administração Pública, a qualquer momento, acionar, no campo do ressarcimento, a ação cabível. A ação deve ser ajuizada no prazo assinado em lei, inclusive – repito – a ação de regresso. [...]"

É preciso que os tribunais realizem o necessário *distinguishing* no caso das Ações de ressarcimento por usurpação de bem mineral, a fim de se resguardar a segurança jurídica, como feito recentemente pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Isto, pois, em análise do requerimento de distinção formulado no bojo do REsp nº 1.537.445/SC, a ministra Aussete Magalhães reconsiderou sua decisão e entendeu que o caso *sub judice* (cuja pretensão era de ressarcimento por dano decorrente da lavra ilegal de bem mineral) não possui intersecção com o Tema nº 999 do STF.

Neste viés, entendeu o STF que sob o caso em análise incidia o Tema nº 666, já que o dano ao erário decorreria de usurpação mineral, caracterizando ilícito civil, e, portanto, prescritível a respectiva pretensão.

A lavra irregular (e também a ilegal) do bem mineral traz consigo desdobramentos econômicos e jurídicos que exigem soluções efetivas e adequadas, sem menoscabar os direitos do minerador que, agindo de maneira contrária ao que preceitua a legislação de regência, deve restituir à União, de maneira equânime e proporcional, o bem mineral usurpado.

E a decisão proferida pelo STJ, neste cenário, surge como um sopro de lucidez à problemática que recai sobre o tema, mas não ilide o esforço jurídico que deve ser empreendimento contra decisões que possam ultrajar o entendimento outrora fixado pelo STF no Tema nº 666, como aquelas emanadas pelo TRF da 2ª Região.

[1] É imperioso que a ANM e o próprio Judiciário distinga os casos, notadamente entre um eventual clandestino e um titular de requerimento perante a ANM e, após anos de espera, ainda não obteve o ato administrativo autorizativo para a exploração mineral (a exemplo, a Guia de Utilização e a Portaria de Lavra). Feito isso, por uma questão de proporcionalidade e razoabilidade, que dê o tratamento cabível a cada um dos casos, sem equipará-los.

[2] Disponível em: [Revista Eletrônica \(stj.jus.br\)](http://stj.jus.br). Acesso em: 19 de agosto de 2022.

[3] *V.b.:*

Acórdão proferido nos autos do processo nº 0008131-39.2018.4.02.0000, pela 6ª Turma Especializada do TRF2º, relator: REIS FRIEDE, Dje 19/3/2019.

Acórdão proferido nos autos do processo nº 0001231-45.2013.4.02.5002, pela Quinta Turma Especializada do TRF-2, Relator: RICARDO PERLINGEIRO, Dje 12/12/2018.

[4] Tese: "É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental".

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-set-05/silva-oliveira-ressarcimento-usurpacao-bem-mineral/>