

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.860.239 - SC (2020/0023974-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRENTE : **JAZIDA ECKERT LTDA**
ADVOGADOS : **ALEXANDRE SCHUBERT CURVELO - RS062733**
RODRIGO FÜHR DE OLIVEIRA - RS102081
RECORRIDO : **OS MESMOS**
RECORRIDO : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

RELATÓRIO

O SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Trata-se de recursos especiais interpostos por **União** e **Jazida Eckert Ltda.**, ambos com base no art. 105, III, *a*, da CF, desafiando acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fl. 679):

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXTRAÇÃO IRREGULAR DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXTRAÇÃO IRREGULAR DE RECURSO MINERAL. RESSARCIMENTO. DANO AMBIENTAL. DEVER DE REPARAÇÃO. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PRAD, A SER MONITORADO E FISCALIZADO PELOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS.

1. Os preceitos constitucionais deixam claro que a União é a legítima proprietária dos recursos minerais presentes no território nacional, cabendo somente a ela autorizar ou conceder a terceiros o direito à pesquisa e à lavra de tais recursos, razão pela qual a extração de recursos minerais em descompasso com as normas legais gera inegável dano à União, proprietária do bem.

2. A mensuração do valor indenizatório a ser fixado deve considerar todas as despesas referentes à atividade empresarial. Observando-se a necessidade de incidência dos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, e utilizando como critérios balizadores, igualmente, a condição sócio-econômica dos envolvidos, a repercussão entre terceiros, o caráter pedagógico/punitivo da indenização e a impossibilidade de se constituir em fonte de enriquecimento indevido, fixa-se o valor da indenização em patamar de 50% do faturamento total da empresa proveniente da extração irregular do minério.

3. Presentes os elementos caracterizadores da responsabilidade civil por dano ambiental, impõe-se a condenação da empresa ré à reparação do dano por meio de apresentação de PRAD, a ser monitorado e fiscalizado pelos órgãos ambientais.

Opostos embargos declaratórios pela União Federal, foram parcialmente acolhidos, para o fim exclusivo de prequestionamento (fls. 744/763).

Superior Tribunal de Justiça

Inconformada, a **União** aponta violação aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, II, do CPC, sustentando tese de negativa de prestação jurisdicional. Argumenta que, a despeito dos embargos de declaração, o Tribunal *a quo* remanesceu omissos acerca das questões neles suscitadas, porquanto desconsiderou o valor de mercado do minério como critério de definição do *quantum* indenizatório bem como *"absteve-se de se manifestar a respeito da existência de normas específicas acerca do ressarcimento por usurpação mineral, que definem como crime a conduta imputada aos réus"* (fl. 774).

Indica, mais, ofensa ao disposto nos arts. 186, 884, 927 e 952 do CCB, insurgindo-se contra o valor da indenização fixado pela instância ordinária. Aduz que o ressarcimento por usurpação de minério deve reembolsar o valor total do bem explorado, abrangendo a deterioração e os lucros cessantes obtidos pela extração indevida. Defende a existência de critério legal estabelecido para o ressarcimento por usurpação, cuja mitigação não encontra amparo na norma especial vigente nem permite ponderações segundo os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Acrescenta, também, que *"as consequências do entendimento adotado pelo acórdão recorrido resultam em evidente déficit de proteção - situação, esta sim, tutelada pelo princípio da proporcionalidade na sua vertente de vedação de insuficiência. O esvaziamento dos parâmetros de proteção estipulados em norma legal específica converte-se em arbitrariedade, visto que não calha o recurso ao princípio da proporcionalidade para tornar deficiente a tutela outorgada pelo ordenamento à proteção do patrimônio e ambiente – in casu, pela norma que determina o critério de fixação da indenização nos casos de usurpação"* (fl. 780).

Registra, ainda, que a instância ordinária reconheceu, de modo incontroverso, ocorrência do dano e sua imputação à ré.

Aponta, por fim, maltrato ao princípio do não enriquecimento ilícito, asseverando que *"o abatimento dos custos da atividade ilícita, a fim de que seja ressarcido apenas o lucro líquido das mineradoras resulta na transferência à vítima da responsabilidade por um ilícito causado pela ré"* (fl. 783).

Por sua vez, a empresa ré, **Jazida Eckert Ltda.**, aponta violação ao art. 4º do Decreto-Lei n. 20.910/32. Defende que *"o Decreto-Lei nº 20.910/32 foi editado tendo em vista unicamente as dívidas passivas da Fazenda Pública"* (fl. 794), sendo certo que *"não há, na previsão do art. 4º, nada que autorize a sua aplicação em favor da Fazenda Pública. Se a sua interpretação literal é já restrita às pretensões contra a Fazenda, a sua interpretação à luz do princípio da isonomia resulta na mesma conclusão"* (fl. 796).

Assevera, outrossim, que *"não foi o particular, mas a própria Fazenda, quem demorou mais de 04 (quatro) anos (de 01/10/2008 a 12/12/2012) na condução de*

Superior Tribunal de Justiça

expediente administrativo, não se pode aplicar a regra suspensiva da prescrição em favor da Administração Pública. Entendimento contrário deixaria os prazos prescricionais da dívida ativa da Fazenda dependentes por inteiro da atuação da própria fazenda, fazendo dos particulares meros reféns da ação administrativa" (fl. 798).

Requer, com isso, seja reconhecida a ocorrência da prescrição da pretensão indenizatória.

Contrarrazões apresentadas às fls. 808/833 e 838/847.

Parecer Ministerial às fls. 872/882, em que o ilustre Subprocurador-Geral da República Mario José Gisi opina pelo não conhecimento do recurso da empresa e pelo desprovimento do recurso da União.

É O RELATÓRIO.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.860.239 - SC (2020/0023974-0)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRENTE : JAZIDA ECKERT LTDA
ADVOGADOS : ALEXANDRE SCHUBERT CURVELO - RS062733
RODRIGO FÜHR DE OLIVEIRA - RS102081
RECORRIDO : OS MESMOS
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. **RECURSO ESPECIAL DA EMPRESA PARTICULAR.** EXTRAÇÃO ILEGAL DE RECURSO NATURAL (AREIA). PRETENSÃO RESSARCITÓRIA FORMULADA PELA UNIÃO. IMPRESCRITIBILIDADE DA REPARAÇÃO CIVIL DO DANO AMBIENTAL. TEMA 999 DA REPERCUSSÃO GERAL DO STF.

1. No caso concreto, o Tribunal *a quo* afastou a hipótese de prescrição da pretensão inicial, ao fundamento de que a ação civil pública foi ajuizada dentro do prazo que sucedeu o encerramento do procedimento administrativo instaurado pelo DNPM, para apuração de eventual irregularidade na extração de minérios. Conformidade com a jurisprudência do STJ.

2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **RE 654.833/AC** (Relator Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/4/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23/6/2020 PUBLIC 24/6/2020), sob o rito da repercussão geral, firmou a tese jurídica de que "*É imprescritível a reparação civil de dano ambiental*" (Tema 999).

3. Recurso especial da empresa ré não provido.

ADMINISTRATIVO. **RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO.** AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXTRAÇÃO ILEGAL DE RECURSO NATURAL (AREIA). DEVER DO PARTICULAR DE INDENIZAR. REPARAÇÃO INTEGRAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 884, 927 e 952 DO CÓDIGO CIVIL. RESSARCIMENTO DOS CUSTOS OPERACIONAIS DA EMPRESA. DESCABIMENTO. PROVIMENTO DO APELO NOBRE.

1. O Tribunal de origem reconheceu a prática de extração ilegal de areia, com o desatendimento às limitações constantes da licença de operação, decidindo, contudo, empregar os critérios da proporcionalidade e da razoabilidade por ocasião da delimitação do *quantum* indenizatório.

2. Nessa medida, o acórdão recorrido destoou da orientação

jurisprudencial deste Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que "*a indenização deve abranger a totalidade dos danos causados ao ente federal, sob pena de frustrar o caráter pedagógico-punitivo da sanção e incentivar a impunidade de empresa infratora, que praticou conduta grave com a extração mineral irregular, fato incontroverso nos autos.*" (REsp 1.923.855/SC, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/4/2022, DJe de 28/4/2022).

3. Na espécie, a empresa que efetua irregularmente a lavra de minério, enriquecendo-se ilicitamente, não pode pretender o ressarcimento dos custos operacionais dessa atividade *contra legem*, sob o argumento de que a não remuneração de tais custos ensejaria o locupletamento sem causa da União. Ao invés disso, desponta intuitivo que a prévia conduta antijurídica da mineradora particular afasta a proteção normativa que invoca para si.

4. Recurso especial da **União** provido para condenar a empresa ré ao ressarcimento integral do valor obtido com a extração irregular do minério, cujo montante será apurado em liquidação de sentença.

VOTO

O SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): O conhecimento dos recursos especiais é medida que se impõe, pois as teses neles veiculadas são eminentemente de direito, por isso que a solução das questões controvertidas não enseja o reexame de matéria fática. Ademais, nota-se que os temas abordados nos apelos foram previamente debatidos pela Corte de origem.

I - DO RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELA EMPRESA JAZIDA ECKERT LTDA.

O inconformismo **não** comporta acolhida.

Ao solucionar a controvérsia, o Tribunal *a quo* afastou a hipótese de prescrição da pretensão exordial, fazendo-o com lastro nos seguintes termos (fl. 748):

Ora, se a lei estabelece como regra geral o prazo de 5 anos para o administrado reclamar da Administração, há de prevalecer igual prazo desta em face daquele, aplicando-se analogicamente o disposto no Decreto nº 20.910/1932. Tal interpretação decorre da observância ao princípio da isonomia.

Assim, sendo os atos administrativos vinculados, quando a própria Administração dá início aos atos necessários ao regular exercício de seu poder de polícia, a instauração do procedimento administrativo, tal qual o ingresso do requerimento formulado pelo administrado, é causa de interrupção do prazo prescricional que contra ela corre, pois é fato que igualmente inaugura seu agir, consubstanciado num ato inequívoco de apuração dos fatos.

Nesse passo, o atuar da administração, consistente na instauração do procedimento administrativo tendente à verificação de eventual irregularidade na exploração de recursos minerais, constitui causa interruptiva da prescrição, a teor do disposto no art. 4º do Decreto nº 20.910/1932, também aplicável por isonomia, e que assim dispõe (grifei):

Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

Superior Tribunal de Justiça

Portanto, a instauração de procedimento administrativo pelo DNPM para o estudo e apuração de eventual irregularidade na extração de minérios, é causa que interrompe o curso da prescrição, a qual somente volta a correr a partir do término do referido procedimento. No caso dos autos, o procedimento administrativo foi instaurado por meio da lavratura do auto de paralisação 088/2008 (evento 1 - PROCADM2, p.45), em 01/10/2008, e foi concluído apenas em 12/12/2012, com a apresentação da Nota nº 027/2012/DFM/DNPM/SC - JLP, que concluiu pela ocorrência de usurpação mineral e recomendou providências.

Desse modo, à luz das disposições do Decreto nº 20.910/1932, não houve, assim, o regular e total transcurso do prazo prescricional, pois o procedimento administrativo instaurado pelo DNPM afastou a inércia da Administração.

Assim, tendo a presente ação civil pública sido ajuizada em 11/06/2015, não há prescrição a ser reconhecida.

A respeito da matéria, este Superior Tribunal consagra entendimento segundo o qual, em obediência ao princípio da isonomia, o lapso prescricional da demanda indenizatória ajuizada pelo ente estatal deverá obedecer o mesmo prazo estipulado pelo art. 1º do Decreto 20.910/32.

Sobressai o seguinte julgado:

PREVIDENCIÁRIO. ACIDENTE DO TRABALHO. AÇÃO DE REGRESSO MOVIDA PELO INSS CONTRA EMPREGADOR. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. ART. 1º DO DECRETO N. 20.910/32. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PRESCRIÇÃO CARACTERIZADA.

1. É quinquenal o prazo de prescrição nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32.

2. Pelo princípio da isonomia, o mesmo prazo deve ser aplicado nos casos em que a Fazenda Pública é autora, como nas ações de regresso acidentária.

3. Conforme se extrai do acórdão recorrido, o evento danoso ocorreu em 8.7.2003 e a propositura da ação de regresso em 28.4.2010. Logo, está caracterizada a prescrição, porquanto decorridos mais de cinco anos entre o evento danoso e a propositura da ação. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1.423.088/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 19/5/2014).

Ainda na linha de nossa jurisprudência, quando a Administração Pública inicia processo administrativo para exercício do poder de polícia, a instauração do procedimento é causa de interrupção do prazo prescricional que contra ela corre, pois é o evento que inaugura seu agir, consubstanciado em ato inequívoco de apuração dos fatos.

A propósito:

Superior Tribunal de Justiça

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. SANÇÃO POR INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. DECRETO-LEI 20.910/1932. APLICAÇÃO ANALÓGICA. PRAZO QUINQUENAL. ART. 4º DO DECRETO-LEI 20.910/1932. INCIDÊNCIA. PRAZO PRESCRICIONAL. INTERRUÇÃO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA APURAÇÃO DE INFRAÇÃO. ATO INEQUÍVOCO DE APURAÇÃO DOS FATOS. PRESCRIÇÃO NÃO CONFIGURADA. SÚMULA 7/STJ. INAPLICABILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. INCIDÊNCIA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - Acerca do prazo prescricional para a cobrança das multas impostas pela Administração Pública em razão do seu poder de polícia, há entendimento firmado nesta Corte de que às infrações praticadas antes da Lei 9.873/1999, quando não existia prazo para o exercício do poder de polícia por parte da Administração Pública Federal, deve-se aplicar por analogia a prescrição quinquenal do Decreto 20.910/1932. Por tratar-se de multa de natureza administrativa aplicada pelo Bacen, a prescrição rege-se pelo disposto no Decreto n. 20.910/32, não sendo aplicável ao caso dos autos o Código Civil.

III - Quando a Administração inicia processo administrativo para exercício do poder de polícia, a instauração do procedimento administrativo é causa de interrupção do prazo prescricional que corre contra ela, pois, como acima sustentado, é fato que inaugura seu agir, consubstanciado num ato inequívoco de apuração dos fatos e, segundo disposto no art. 4º do Decreto n. 20.910/1932, combinado com seu parágrafo único, a instauração de procedimento administrativo pelo Banco Central do Brasil para o estudo e apuração de eventual dívida não tributária é causa que interrompe a prescrição. Inaplicabilidade da Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça diante da ausência de revolvimento fático-probatório.

IV - O Superior Tribunal de Justiça atua na revisão da verba honorária somente quando esta tratar de valor irrisório ou exorbitante, o que não se configura neste caso. Assim, o reexame das razões de fato que conduziram a Corte de origem a tais conclusões significaria usurpação da competência das instâncias ordinárias. Incidência da Súmula 7/STJ.

V - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VI - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

VII - Agravo Interno improvido.

Superior Tribunal de Justiça

(AgInt no REsp n. 1.374.044/DF, relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/2/2022, DJe de 17/2/2022).

Portanto, o acórdão recorrido merece subsistir, pois julgou a matéria em sintonia com a jurisprudência do STJ. E ainda que assim não fosse, como veio de recentemente decidir o Supremo Tribunal Federal, no **RE 654.833/AC**, sob o rito da repercussão geral (Rel. Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 24/6/2020), "*é imprescritível a reparação civil de dano ambiental*" (**Tema 999**).

ANTE O EXPOSTO, nego provimento ao recurso especial da empresa demandada **Jazida Eckert Ltda.** Sem honorários advocatícios, por se cuidar de ação civil pública para a tutela de direitos difusos.

II - DO RECURSO ESPECIAL MANEJADO PELA UNIÃO.

De início, não se vislumbra, no caso vertente, que o v. acórdão recorrido padeça de qualquer dos vícios descritos nos arts. 489, § 1º, e 1.022, II, do CPC. Com efeito, o órgão julgador apreciou, com coerência, clareza e devida fundamentação, as teses suscitadas pelo jurisdicionado. A propósito, observa-se que o Colegiado *a quo* se manifestou expressamente acerca dos temas necessários à integral solução da lide; não é legítimo confundir a fundamentação deficiente com a sucinta, porém suficiente, mormente quando contrária aos interesses da parte.

Quanto ao mais, razão assiste ao ente federativo.

Trata-se de ação civil pública proposta pela União em desfavor de Jazida Eckert Ltda., objetivando a condenação desta última ao ressarcimento de R\$ 2.134.548,00 (dois milhões, cento e trinta e quatro mil, quinhentos e quarenta e oito reais), em razão de prejuízos causados pela extração ilegal de 177.879 m³ de areia, nas áreas abrangidas pelos processos administrativos DNPM n. 916.168/2012 e n. 815.074/2008, no Município de Araranguá/SC, bem como a restauração ambiental da área degradada.

Após regular trâmite do feito, sobreveio sentença, que julgou improcedentes os pedidos, extinguindo o processo com decisão de mérito, na forma do art. 487, I, do CPC.

O TRF 4ª da Região, no entanto, deu parcial provimento às apelações da União e do *Parquet* federal, condenando a empresa ré ao pagamento de indenização pelos danos materiais causados em decorrência da exploração ilegal de minérios, desta feita arbitrada em 50% (cinquenta por cento) do valor obtido com a extração irregular de areia.

Eis a fundamentação do julgado (fls. 685/698):

Superior Tribunal de Justiça

A autora União busca indenização pelos recursos minerais que diz serem de sua propriedade, por força dos artigos 20, IX, e 176, da Constituição Federal, correspondentes a 177.879m³ de areia, em área localizada no Município de Araranguá/SC. Segundo narrado na inicial, o prejuízo, no valor de R\$2.134.548,00, corresponde à multiplicação do preço do metro cúbico do minério pela quantidade irregularmente extraída.

Ora, assim dispõe o art. 20, IX, da Constituição Federal (grifos meus):

Art. 20. São bens da União:

(...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

(...).

Já o art. 176, caput e § 1º, da Constituição Federal, assim dispõe (grifei):

Art. 176. 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.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

(...).

Os recursos minerais, portanto, são inequivocamente de propriedade da União. E a exploração dos recursos minerais pertencentes à União é feita unicamente sob regime de concessão, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

3.2 - DO RESSARCIMENTO PELO MINÉRIO LAVRADO IRREGULARMENTE

3.2.1 - A CEFEM COMO VALOR DO BEM MINERAL E LIMITE PARA A INDENIZAÇÃO

Art. 20. São bens da União:

(...)

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração

Superior Tribunal de Justiça

direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.
(...).

O dispositivo constitucional referido trata da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM). O Supremo Tribunal Federal firmou sua jurisprudência no sentido de que a CFEM possui natureza jurídica de receita patrimonial (MS 24.312/DF, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 19.12.2003, p. 50; RE 228.800/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 16.11.2001, p. 21; AI 453.025/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 9.6.2006, p. 28).

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 11, classifica a receita orçamentária em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. Com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26 de abril de 2006, essas categorias econômicas foram detalhadas. As receitas correntes podem ser originárias ou derivadas. As receitas correntes originárias são aquelas resultantes da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários ou da cessão remunerada de bens e valores (Manual de Procedimentos das Receitas Públicas, item 4.1. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Procedimentos_RecPublicas.pdf> Acesso em: 22 mai. 2015). As receitas originárias patrimoniais, por sua vez, constituem-se dos ingressos provenientes de rendimentos sobre investimentos do ativo permanente, de aplicações de disponibilidades em operações de mercado e outros rendimentos oriundos de renda de ativos permanentes.

Para Ricardo Lobo Torres, esses ingressos patrimoniais provêm diretamente da exploração do patrimônio público, sendo obtidos através da exploração dos bens dominiais do Estado, como as florestas, ilhas, estradas, imóveis e dos bens minerais, entre outros (TORRES, Ricardo Lobo. Cursos de Direito Financeiro e de Direito Tributário. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 189). Segundo Kiyoshi Harada (grifei):

As Receitas Patrimoniais ou Originárias são aquelas que resultam da atuação do Estado, sob o regime de direito privado, na exploração de atividade econômica. São as resultantes do domínio privado do Estado, os chamados bens dominiais, constituídos por terras, prédios, empresas, direitos, etc. que são passíveis de alienação, bem como administração pelo regime de direito privado, tal qual faria um particular. (HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 65).

Noutras palavras, as receitas patrimoniais são aquelas resultantes da cessão remunerada de bens públicos dominiais, em parte destinadas a indenizar a perda dos recursos minerais, e, em parte, como contraprestação pela exploração. É o que afirma Manoel Gonçalves Ferreira, ao analisar o art. 20, § 1º, da Constituição Federal:

Superior Tribunal de Justiça

A norma distingue entre participação e compensação. Esta última pressupõe um "prejuízo" decorrente da exploração. Já a participação constitui uma associação de benefícios.

Compreende-se que o ente federativo que no seu território sofra a exploração, seja por ela compensado, ou, até, nela tenha participação. (FERREIRA, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição de 1988, v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 154).

A Carta da República possibilitou à União a participação no resultado da exploração de recursos minerais no respectivo território ou compensação financeira por essa exploração. E a CFEM, criada no art. 6º da Lei nº 7.990/89, acima transcrito, veio instituir justamente a forma de compensação pela exploração dos recursos minerais, como assentou o Ministro Sepúlveda Pertence no voto condutor proferido no julgamento do RE nº 228.800/DF (1ª Turma, DJ de 16.11.2001, p. 21).

Pois bem, veja-se o que dispõe a Lei nº 7.990/89, em seu art. 6º (grifos meus):

Art. 6º A compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

Em poucas palavras: mesmo sendo a União proprietária dos recursos minerais, não há que se falar em indenização ou ressarcimento pelo que, ainda que irregularmente, foi lavrado pela ré. Assiste à União, tão somente, o eventual direito à cobrança da compensação financeira respectiva prevista em lei, a CEFEM, pela posterior venda do minério obtido, o que não constitui objeto desta demanda, diga-se. Esse é o único ressarcimento, no âmbito cível, a que faz jus a União pela exploração de recursos minerais.

Nesse passo, não tendo havido o recolhimento dos valores devidos a título de CEFEM, porquanto a lavra foi levada a efeito sem qualquer autorização, cabe à autora União propor, caso queira, a competente execução fiscal para cobrança do valor devido a tal título, eis que esse é o instrumento processual adequado, nos termos dos artigos 1º e 2º da Lei nº 6.830/1980.

3.2.2 - IMPOSSIBILIDADE DE ADOÇÃO (NO TODO OU EM PARTE) DO VALOR DE VENDA DO MINÉRIO

É, portanto, a CEFEM o valor correspondente ao prejuízo sofrido pela autora União em decorrência da lavra irregular. E, frise-se, nem poderia ser diferente, porquanto não é admissível que a União venha a auferir, em decorrência da lavra ilícita, valor em muito superior ao que lhe seria devido caso a lavra fosse lícita.

Superior Tribunal de Justiça

É o que se depreende do disposto no art. 944 do Código Civil (grifei):

Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.

Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, eqüitativamente, a indenização.

O objetivo da indenização - tornar indene - é a reparação proporcional ao dano sofrido pela vítima. Nem mais, nem menos. Não pode a indenização proporcionar lucro à vítima, ganho que não auferiria acaso o dano não houvesse ocorrido.

É o que decorre também do disposto no art. 403 do mesmo diploma legal, segundo o qual "as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos". Em outras palavras, quando da ocorrência de um dano, avalia-se o prejuízo, ou seja, a mitigação ocorrida no patrimônio do ofendido. Em suma, o que se busca é restaurar o status quo ante, ou seja, alcançar situação de fato idêntica àquela que existia antes do ato ilícito praticado, por meio de uma compensação em forma de pagamento de uma indenização monetária (GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. vol. 4. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 363).

Não se pode perder de vista também que a legislação pátria veda o enriquecimento sem causa. O art. 884 do Código Civil, aliás, estabelece que "aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido". Este instituto jurídico visa a coibir o enriquecimento injusto de uma das partes da relação jurídica, externando a repulsa ao descumprimento do ideal de equidade que não admite o ganho de um em detrimento de outro, sem justa causa plausível. Para José de Aguiar Dias, "O objeto ideal do procedimento reparatório é restabelecer o status quo. O lesado não deve ficar nem mais pobre, nem mais rico do que estaria sem o ato danoso." (Da Responsabilidade Civil. 6ª ed. vol. 2. p. 10). O princípio da restitutio in integrum é informado pela máxima consagrada de que ninguém deve enriquecer à custa alheia (nemo locupletari potest alterius jactura). Do contrário, produziria-se desnível ou descompensação entre dois patrimônios, um elevando-se, outro diminuindo, sem causa justificadora. Portanto, a solução jurídica adequada é reconduzir o prejudicado à situação anterior ao dano.

Ora, a fixação do preço de venda do minério leva em consideração diversos componentes e informações, que, de modo geral, podem ser assim resumidos: matéria prima, materiais auxiliares, embalagem, mão de obra (tempo de execução de cada tarefa), encargos sociais da mão de obra (inclusive provisão de 13º, férias e rescisão), benefícios dos colaboradores, depreciação, rateio dos custos fixos, rateio das despesas operacionais fixas, impostos da venda, comissão de venda, logística (entrega se houver), lucro desejado, encargos financeiros se a venda for à prazo (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo – SEBRAE-SP. Preço de venda na indústria. São Paulo: 2013. Disponível em: <http://www.sebraesp.com.br/arquivos_site/biblioteca/guias_cartilhas/e

Superior Tribunal de Justiça

book_preco_industria.pdf > Acesso em: 18 abr. 2016). Trata-se de procedimento complexo e que leva em conta uma gama de componentes e informações que nenhuma relação guardam com o prejuízo efetivamente sofrido pela autora União. Valer-se do preço para, por qualquer modo, arbitrar o valor da indenização equivaleria a premiar a União pelos méritos do réu, que, mediante investimentos e sacrifícios, conseguiu alcançar êxito em suas atividades empresariais, com reflexos patrimoniais. Noutras palavras, seria simplesmente permitir que a União se aproprie do trabalho, dos custos e dos investimentos alheios, conduta, no mínimo, ética e moralmente repreensível. Isso tudo sem mencionar os tributos que incidem em várias etapas da produção, o que acarretaria o seu pagamento em duplicidade (no todo ou em parte) à ré à União e a outros entes federativos. Noutras palavras, os próprios tributos recolhidos pelo réu acabariam, inevitavelmente, por compor o valor da indenização, beneficiando indevidamente a União. Assim, qualquer que seja o percentual do preço de venda que venha a ser estabelecido com a finalidade de arbitrar o valor da indenização acarretará injusto enriquecimento à União. Pretender indenizar a União pelo valor de venda do recurso mineral, sem atentar para a composição do preço, é permitir o enriquecimento sem causa de uma das partes (a União) em relação à outra (o réu). Em síntese, que parcela componente do preço estaria sendo considerada? Os custos, as despesas, os investimentos, os tributos, o lucro?

Por fim, deve-se frisar que não se está tratando de indenização de danos morais, em que se admite a fixação de valor a título pedagógico, de modo a desestimular a repetição da conduta ilícita. Tratando-se de dano material, vale reiterar, somente se admite a indenização dos "prejuízos efetivos" (CC, art. 403), a restauração do status quo ante, a reposição de situação de fato idêntica àquela que existia antes do ato ilícito praticado, nada mais.

Assim, não merece guarida o pedido da autora União, no que tange ao ressarcimento pela alegada extração indevida de recursos minerais feita pelo réu.

(...)

Nesse contexto, afigura-se consentânea com os primados constitucionais e a legislação de regência a condenação ao pagamento de indenização à União, pelos danos materiais causados em decorrência da exploração ilegal de minérios, que deve ser arbitrada em 50% (cinquenta por cento) do valor obtido com a extração irregular (a ser apurado oportunamente).

De outro lado, tem-se que, apuradas a ocorrência de dano ambiental e a viabilidade de recuperação da área degradada, por meio do pertinente PRAD, este deverá ser executado, após a aprovação pelo órgão competente, a fim de que seja restabelecido, na medida do possível, o status quo ante.

Conforme apontado pelo MPF em suas razões, o laudo pericial efetuado sobre a área, bem como o parecer técnico nº 037/2016, elaborado por geólogo da assessoria do referido órgão, apontou o desatendimento das

Superior Tribunal de Justiça

limitações constantes na licença de operação e a existência de danos ambientais remanescentes:

Com efeito, o laudo pericial, anexado no evento 165, da Ação Civil Pública nº5009978-63.2012.404.7204 confirmou que houve lavra de areia pela empresa ré em desacordo com a LAO nº 072/2006, expedida pela FATMA, conforme resposta ao quesito 8 do Ministério Público Federal e quesito 15 da empresa ré (Evento 165, LAU1, fl. 31).

“A partir da Licença de operação nº 072/06 houve extração em desacordo com esta licença onde estabelece que:

A profundidade máxima de 4,0 metros abaixo do nível d'água. Este perito tem a declarar que o lençol freático sofre alterações com a precipitação pluviométrica, e destaca-se foi intensa e acima da média no período analisado setembro a novembro de 2015.

(...)

Em algumas cavas este limite foi extrapolado para 5 metros.”

Observou, ainda, que, embora não tenha medido a largura de fundo das cavas, apenas pela observação foi capaz de verificar que era superiora 50 metros, afrontando, desse modo, o título administrativo ambiental expedido pela FATMA e causando, portanto, dano ambiental não previsto na licença. Igualmente confirmou que as profundidades médias das lagoas de extração da mina em Hercílio Luz estavam em desacordo com os limites determinados na LAO, o que também asseverou os danos ambientais na área (Evento 165, LAU1, fl. 38).

Além disso, o Geólogo do MPF, no Parecer Técnico nº 037/2016 – SEAP, juntado na ACP nº 5009978-63.2012.404.7204, no evento 172, considerou situações pontuais que também estavam em desconformidade com a licença, senão vejamos:

“ - os taludes marginais junto à linha d'água apresentam berma erosiva que atinge valores superiores a 1 metro em alguns pontos, exemplificados nas Cavas 11, 12 e 01 (Imagens 04 a 06), e cujo avanço pode vir a comprometer a estabilidade do restante do talude e sua revegetação. Tais feições foram observadas em cavas que não estavam em operação na ocasião, uma vez que o avanço de lavra estava posicionado na Cava 15 por ocasião da perícia em campo;

- inclinações excessivas de taludes inviabilizando as medidas de revegetação e com excessiva proximidade com propriedades lindeiras (Imagens 07 e 08) em descumprimento da IN 07 da FATMA no que refere-se ao afastamento:

Item 7: Da distância mínima entre a cava e os limites da propriedade

Superior Tribunal de Justiça

independentemente do uso futuro das cavas, deverá ser respeitada uma distância mínima de 15 metros entre a cava e o limite da propriedade.

- não conclusão satisfatória da implantação das medidas de reabilitação ambiental das cavas exauridas, a exemplo das ilustradas nas imagens antecedentes, antes do início da lavra em uma nova cava.”

Não bastasse isso, restou constatado também que a empresa ré iniciava a atividade numa cava sem o encerramento da anterior, explorando-as simultaneamente, o que também contraria a licença ambiental expedida e é responsável por significativos danos ambientais. Nesse ponto, transcreve-se trechos do Parecer Técnico nº 037/2016):

“As imagens 03, 03A e 03B ilustram a operação de 2 dragas flutuantes, com suas respectivas tubulações e canchas de aterro hidráulico em posição de trabalho, demonstrando inequivocadamente o trabalho simultâneo em cavas distintas.

Nas mesmas imagens observa-se que há margens não vegetadas nas cavas em que situam-se as dragas indicadas, além da Cava 2 e ainda em outras 2 pequenas cavas menores, ainda em formação, nas extremidades norte e sul. Tal situação ilustra claramente o fato de que as medidas de recuperação não haviam sido concluídas antes da abertura de novas cavas. Pode-se concluir, inclusive, que a única cava, entre as 7 existentes na ocasião, que apresenta todas as margens vegetadas era a Cava 1.

Tais observações não deixam dúvidas quanto ao fato de que a mineradora não praticou uma abertura e encerramento sequencial de cavas que atendesse a condição da LAO vigente.

Outro instrumento útil para tal verificação da lavra simultânea é a evolução das dimensões das cavas ao longo do tempo que pode ser feita com medidas sobre as imagens de datas distintas, objeto do quesito também não atendido integralmente pelo Laudo.”

(...)

Assim, não há como negar a ocorrência de danos ambientais nem que a área não restou totalmente recuperada, impondo-se a condenação da apelada à reparação do dano por meio de apresentação de PRAD, a ser monitorado e fiscalizado pelos órgãos ambientais.

Como se vê, o aresto regional reconheceu a prática de extração ilegal de minérios, com desatendimento às limitações constantes da licença de operação, optando, contudo, por empregar os critérios da proporcionalidade e da razoabilidade por ocasião da

delimitação do *quantum* indenizatório.

Ao assim decidir, o Tribunal de origem se afastou da orientação jurisprudencial consagrada no STJ, no sentido de que "*a indenização deve abranger a totalidade dos danos causados ao ente federal, sob pena de frustrar o caráter pedagógico-punitivo da sanção e incentivar a impunidade de empresa infratora, que praticou conduta grave com a extração mineral irregular, fato incontroverso nos autos.*" (REsp n. 1.923.855/SC, relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/4/2022, DJe de 28/4/2022).

Nessa linha, confirmam-se:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. EXTRAÇÃO MINERAL IRREGULAR. REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO. CRITÉRIOS JURÍDICOS. SÚMULA 7/STJ. NÃO INCIDÊNCIA. VALOR INTEGRAL DO MINÉRIO EXTRAÍDO. LIQUIDAÇÃO DE SENTENÇA. POSSIBILIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Não se aplica o óbice da Súmula 7/STJ quando o debate trazido no recurso especial não envolve a rediscussão dos elementos probatórios da lide, mas apenas os critérios jurídicos a serem utilizados para que seja possível obter-se a reparação integral do dano.

2. Prevalece na Segunda Turma orientação segundo a qual "a indenização deve abranger a totalidade dos danos causados ao ente federal, sob pena de frustrar o caráter pedagógico-punitivo da sanção e incentivar a impunidade de empresa infratora, que praticou conduta grave com a extração mineral irregular, fato incontroverso nos autos" (AREsp n. 1.520.373/SC, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 13/12/2019). Nesse mesmo sentido: AREsp 1.676.242/SC, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/11/2020, DJe 1º/12/2020. AgInt no REsp 1.871.089/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/11/2020, DJe 18/11/2020.

3. A pretensão da parte agravante para que sejam deduzidos os gastos operacionais decorrentes do exercício da atividade de extração mineral não merece acolhida, seja porque não reflete o princípio da integral reparação do dano, seja diante da impossibilidade do infrator beneficiar-se de sua própria torpeza.

4. Agravo interno a que se nega provimento (AgInt no REsp n. 1.592.779/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/10/2021).

ADMINISTRATIVO. DANO AMBIENTAL. EXTRAÇÃO ILEGAL DE RECURSO NATURAL. SAIBRO. BEM DA UNIÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INDENIZAÇÃO. VALOR FIXADO. REDUÇÃO PELO TRIBUNAL A QUO. NECESSIDADE DE REPARAÇÃO INTEGRAL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 884, 927 e 952, DO CÓDIGO CIVIL CARACTERIZADA. RESTABELECIMENTO DO ENTENDIMENTO SINGULAR.

I - Na origem trata-se de ação civil pública ajuizada pela União objetivando condenação de sociedade empresária na obrigação de

Superior Tribunal de Justiça

pagamento de dano moral coletivo, restauração de área degradada e ao pagamento de valor decorrente de extração ilegal de saibro.

II - A ação foi julgada parcialmente procedente em primeira instância, determinando a ré a proceder a medida compensatória, com obrigação de fazer, bem como ao ressarcimento ao erário no valor correspondente à totalidade do minério irregularmente extraído.

III - O Tribunal a quo reformou parcialmente o decisum para afastar a condenação consistente na execução de medida compensatória e para reduzir o valor indenizatório à metade.

IV- A indenização deve abranger a totalidade dos danos causados ao ente federal, sob pena de frustrar o caráter pedagógico-punitivo da sanção e incentivar a impunidade de empresa infratora, que praticou conduta grave com a extração mineral irregular, fato incontroverso nos autos. Precedente: AREsp n. 1.520.373/SC, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 13/12/2019.

V - Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial, no sentido de restabelecer o valor indenizatório fixado pelo juízo monocrático (AREsp 1.676.242/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/11/2020, DJe 1º/12/2020).

De fato, diversamente do entendimento consignado pela instância recursal ordinária, não se mostra plausível a ideia de se premiar o infrator particular com a metade dos ganhos obtidos com a venda do minério por ele irregularmente lavrado, notadamente porque tal compreensão não reflete o princípio da integral reparação do dano, colidindo, ao invés, com o primado de que a ninguém é lícito beneficiar-se da própria torpeza.

Daí que, na espécie, a empresa que efetua irregularmente a lavra de minério, enriquecendo-se ilicitamente, não pode pretender o ressarcimento dos custos operacionais dessa atividade *contra legem*, sob o argumento de que a não remuneração de tais custos ensejaria o locupletamento sem causa da União. Ao invés disso, desponta intuitivo que a prévia conduta antijurídica da mineradora particular afasta a proteção normativa que invoca para si.

Nesse contexto, estando o acórdão recorrido em desacordo com o entendimento desta Corte, deve ser reformado, condenando-se a empresa ré ao ressarcimento integral do valor obtido com a extração irregular do minério, cujo montante será apurado em liquidação de sentença, devendo, a tempo e modo, reverter para o competente fundo de que trata o art. 13 da Lei n. 7.347/1985.

ANTE O EXPOSTO, dou provimento ao recurso especial da **UNIÃO**, nos termos da fundamentação. Sem honorários advocatícios, por se cuidar de ação civil pública para a tutela de direitos difusos.

É como voto.