

SUGESTÃO DE ATUAÇÃO FUNCIONAL PARA O ENFRENTAMENTO DE QUEIMADAS

O combate às queimadas vem se mostrando, cada vez mais, um desafio crucial para a preservação do meio ambiente e a manutenção do equilíbrio ecológico. Não obstante a queima controlada constitua uma prática agrícola amplamente utilizada ao longo da história brasileira, na intenção de eliminar rapidamente o acúmulo de vegetação de baixa qualidade, sem custos operacionais, o seu emprego de forma inadequada ou por meio de ações humanas irresponsáveis (incêndios florestais), além de riscos à saúde, tem provocado impactos devastadores sobre a biodiversidade e no equilíbrio das comunidades biológicas, interferindo diretamente na qualidade do ar, nas condições físicas, químicas, biológicas e de fertilidade dos solos, assim como afetando indiretamente os recursos hídricos e acentuando o fenômeno das mudanças climáticas.

De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), órgão federal responsável pelo monitoramento dos focos de fogo ativo em queimadas e incêndios florestais detectados por satélites, o Brasil registrou, nos últimos anos, um aumento desses focos. Além de realizar esse monitoramento, o INPE também calcula e prevê o risco de fogo na vegetação e mapeia as cicatrizes deixadas por áreas queimadas. As projeções indicam que, nas regiões onde ocorrem esses focos de calor, os regimes de fogo tendem a se intensificar devido às mudanças climáticas previstas, que tornam essas áreas mais secas e propensas a incêndios. Estima-se, por conseguinte, que a extensão das áreas queimadas possa dobrar até 2050¹.

Diante dessa realidade, e da necessidade de se aprimorar ainda mais a atuação do Ministério Público, como um dos principais atores para exigir o cumprimento da Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187/09), bem como dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotando ações estratégicas e medidas concretas que possam mitigar os efeitos adversos do aquecimento global e concretizar o Estado de Direito Ambiental preconizado no art. 225 da Constituição Federal, seja de forma preventiva, a partir da expedição de recomendações ou da celebração de compromissos de ajustamento, como também na atuação repressiva, por meio do ajuizamento de demandas judiciais, encaminha-se sugestão de plano de atuação para o enfrentamento das queimadas (incêndios florestais).

De plano, afigura-se imprescindível a compreensão do problema e a atuação integrada entre os membros do MPRS e os órgãos envolvidos na prevenção, no monitoramento, no controle e no combate ao fogo, nos seus diversos níveis, além da criação de forças-tarefa compostas pelo Ministério

¹ Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Saúde Ambiental, do Trabalhador e Vigilância das Emergências em Saúde Pública. *Queimadas e incêndios florestais: atuação da vigilância em saúde ambiental* / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Saúde Ambiental, do Trabalhador e Vigilância das Emergências em Saúde Pública. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. 25 p.:il. http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/incendios_florestais_vigilancia_ambiental.pdf

Público, Polícia Federal, IBAMA, Polícia Militar Ambiental, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e peritos criminais ambientais para investigar e punir incêndios criminosos.

Importante, ainda, o trabalho em conjunto com instituições de pesquisa, como o INPE e universidades federais (a exemplo da UFRGS) e estaduais (UERGS), para aprimorar o monitoramento ambiental e desenvolver novas tecnologias para combate e prevenção de incêndios, assim como com órgãos de fiscalização, fortalecendo as parcerias com IBAMA, ICMBio, Polícia Federal, Defesa Civil e órgãos estaduais, no sentido de promover operações conjuntas no combate ao desmatamento e aos incêndios.

No que concerne à atuação extrajudicial do Ministério Público, destacam-se os procedimentos previstos no Provimento nº 71/2017-PGJ, como a notícia de fato, o procedimento preparatório e o inquérito civil, por meio dos quais poderão ser obtidas informações consideradas relevantes para fins de investigação, especialmente se a situação investigada necessitar de análise técnica. Para tanto, conforme orientação da Unidade de Assessoramento Ambiental do MPRS², além de documentação considerada como imprescindível para o processo de investigação³, importante se mostra o levantamento dos seguintes dados:

- a) identificação e descrição das características da área queimada (em hectares ou metros quadrados);
- b) informação do tipo de ambiente queimado: campo, banhado, capoeira, floresta nativa, floresta plantada, galhos e folhas provenientes de corte de vegetação e deixados sobre o solo em forma de montes ou em camadas, lavoura (especificar a cultura);
- c) informação se a queimada atingiu área de preservação permanente, destacando, se possível, o tipo e a dimensão da área atingida;
- d) informação sobre proximidade ao meio antrópico: estradas (asfaltadas ou de terra), residências ou galpões, periferia de meio urbano;
- e) indicação, se possível, se a queimada atingiu capoeira, qual altura da vegetação;

² Disponível em: http://wikidoc.mp.rs.gov.br/index.php/UNIDADE_DE_ASSESSORAMENTO_AMBIENTAL

³ 1. Boletins de Constatação da Polícia Ambiental; 02. Relatórios Técnicos oriundos do 3º setor; 03. Relatórios de Vistoria/pareceres emitidos por órgão/secretaria municipal ou estadual; 04. Processos de licenciamento ambiental; 05. Estudos técnicos realizados pela parte investigada; 06. Atuações dos Oficiais do MP; 07. Relatórios Técnicos emitidos por profissional habilitado; 08. Qualquer outro documento que possa subsidiar a análise técnica; 09. TAC's e suas complementações; 10. Atas de Audiência; 11. Termos de Declaração; 12. Outras manifestações do investigado; 13. Fotografias Coloridas/Filmagens/Imagens de Satélite.

f) indicação, se possível, se a queimada atingiu floresta nativa, qual porte (altura) e diâmetro da vegetação arbórea;

g) indicação, se possível, do tipo de solo afetado: arenoso, argiloso, pedregoso (com afloramento de rochas);

h) indicação, se possível, do relevo do terreno: plano, ondulado, íngreme;

i) indicação, se possível, do tipo de ambiente no entorno da área queimada (floresta nativa ou plantada, campo nativo, capoeira, banhado, lavoura (especificar a cultura));

j) indicação, se possível, do objetivo da queimada (na hipótese de queimada com o objetivo de conversão do uso do solo em lavoura – indicar a cultura);

k) indicação, se possível, da área total da propriedade onde ocorreu a queimada;

l) indicação, se possível, se a queimada ocorreu no interior ou nas proximidades de unidade de conservação. Em caso afirmativo, indicar a categoria da unidade;

m) indicação do bioma onde ocorreu a queima (Mata Atlântica ou Pampa).

A partir do recebimento das informações supracitadas, caberá ao membro do Ministério Público averiguar, conforme o caso, a possibilidade do arquivamento (caso a queimada tenha sido precedida da competente autorização e executada nos exatos limites dessa), celebração de termo de ajustamento de conduta, ou, ainda, a necessidade do ajuizamento de ação judicial. Salienta-se que, em quaisquer das hipóteses, importante fomentar o uso de práticas agrícolas sustentáveis e iniciativas de manejo integrado de fogo, para o caso de utilização inadequada do processo de queimada, assim como buscar intensificar a fiscalização, assegurando que infratores recebam multas ambientais condizentes, a par de serem desencadeadas as providências civis e criminais cabíveis.

Além disso, nada impede que o órgão ministerial também faça uso de medidas cautelares ou tutelas provisórias de urgência para evitar o dano ou reduzir suas consequências (art. 4º e 12 da Lei nº 7.347/85), atentando-se para os seus requisitos legais. Acrescenta-se, outrossim, a possibilidade de fazer uso das tutelas inibitórias e de remoção do ilícito (art. 497 do CPC), com a finalidade de inibir a prática, a reiteração ou a continuidade do ilícito, ou a sua remoção.

No tocante à reparação integral do dano ambiental na esfera cível, seja pela via do TAC, seja da ACP, relevante discurrir que a solução deverá ser adstrita à tipologia do dano e às características da vegetação afetada. De modo geral, deve ser buscada a elaboração e implantação de Projeto de Recuperação de Área Degradada (PRAD) por profissional habilitado, mediante prévia aprovação pelo

órgão ambiental competente. As metodologias e o período de monitoramento do PRAD podem variar de acordo com o tipo do ambiente natural degradado pela queimada, as condições do solo e vegetação, bem como pela avaliação do profissional responsável. Como diretrizes gerais, temos:

- a) Quando a queimada atingir remanescentes de campos nativos no bioma Pampa, a recuperação da área poderá prever a condução da regeneração natural dos campos nativos, dada sua resiliência, e, se for o caso, a continuidade do uso da propriedade para a criação de gado ou outros animais de pastoreio, desde que com o manejo adequado;
- b) Quando a queimada atingir remanescentes de campos nativos do bioma Mata Atlântica⁴, a recuperação da área também poderá prever a condução da regeneração natural dos campos nativos, dada sua resiliência, e, se for o caso, a continuidade do uso da propriedade para a criação de gado ou outros animais de pastoreio desde que com o manejo adequado. Salienta-se que a aprovação de PRADs na Mata Atlântica poderá ser realizada pelos municípios desde que possuam o devido convênio para delegação de competência; caso não o tenham, deverá ser aprovado pela FEPAM;
- c) Nas hipóteses em que as queimadas estiverem associadas à conversão do uso do solo (remoção dos remanescentes de vegetação nativa para uso agrícola, por exemplo, lavoura ou silvicultura), deverá ser buscada a recuperação da área degradada por meio de PRAD compatível com a legislação de regência (vale dizer, se situada na Mata Atlântica, aplicar-se-á a Lei n. 11.428/2006; caso não, incide o Código Florestal – Lei n. 12.651/2012).
- d) Para as queimadas em florestas situadas no bioma Pampa ou na Mata Atlântica, deverá ser apresentado, aprovado pela FEPAM (ou pelo município, caso detenha convênio de delegação de competência para Mata Atlântica) e executado um PRAD, compatível com a legislação de regência (vale dizer, se situada na Mata Atlântica, aplicar-se-á a Lei n. 11.428/2006; caso não, incide o Código Florestal – Lei n. 12.651/2012).

Por outro lado, considerando o elevado impacto e o acentuado poder de destruição das queimadas, por vezes afigura-se difícil aplicar medidas que restaurem as condições originais do ecossistema degradado. Recomenda-se, assim, a recuperação natural do ecossistema e a implantação de medidas compensatórias à degradação provocada. Além do plantio de mudas de árvores nativas em ambientes propícios para florestas, dependendo da dimensão da área atingida pela queimada, sugere-se a implementação de medidas compensatórias, de acordo com a área efetivamente atingida, as quais se

⁴ No Bioma Pampa a Floresta Estacional Decidual, a Floresta Estacional Semidecidual e as Áreas de Formações Pioneiras (Restingas e áreas aluviais), consideradas disjunções, se caracterizam como tipologias de vegetação às quais se aplica a Lei Federal nº 11.428/2006. Tal disposição incide tanto para as áreas identificadas no Mapa de Aplicação da Lei Federal nº 11.428/2006 como nos remanescentes de vegetação nativa de tais tipologias não mapeados por questões de escala (fragmentos/formações com tamanho inferior ao representável na escala de mapeamento).

encontram detalhadamente explicitadas na orientação técnica elaborada pela Unidade de Assessoramento Ambiental – UAA-GAT e disponíveis em: http://intra.mpr.rs.gov.br/areas/uaa/arquivos/recursos_naturais/flora/queimadas/queimadas_de_campos.pdf.

Ainda, no tocante à mensuração dos danos ambientais, tendo em conta o princípio da reparação integral do dano ambiental, pertinente atentar-se à individualização das condutas e à valoração dos danos ambientais causados pelas queimadas e pelos incêndios.

Relativamente à responsabilidade penal ambiental, amparada pela Lei nº 9.605/98 e norteadas pelos princípios da prevenção e da precaução, sugere-se que a propositura de ação penal tenha caráter subsidiário, considerando que a maioria das infrações penais ambientais são de menor e médio potencial ofensivo.

No caso das queimadas, os tipos penais que mais apresentam aderência são os contidos nos arts. 48 (a depender do laudo pericial) e o 60, ambos da LCA.

Recomenda-se, por conseguinte, a utilização dos instrumentos despenalizadores como as transações penais, acordos de não persecução penal e suspensões condicionais do processo, observando-se a congruência de cada um deles com os tipos penais invocados. Porém, não se afigurando efetivas tais medidas despenalizadoras e presente o lastro probatório mínimo para o ajuizamento da ação penal, deve esta ser proposta, acompanhada dos documentos e informações obtidas a partir do auto de infração, considerando recentes decisões da 5ª e 6ª Turmas da Corte Cidadã, no sentido da possibilidade de comprovação da materialidade delitiva por outros documentos hábeis a demonstrar a ocorrência do delito e todas as elementares típicas⁵.

Sobre o tema, ainda, forçoso mencionar a Recomendação nº 99/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que prevê, como política pública direcionada à tutela do meio ambiente, a possibilidade de utilização de dados de sensoriamento remoto e de informações obtidas por satélite, em conjunto com os demais elementos do contexto probatório, quando necessário para a instrução de ações ambientais.

Como bem assinalam Luiz Alberto Esteves Scaloppe, Rafael Vieira Nunes e Maria Fernanda Corrêa Da Costa:

A constituição das provas dos ilícitos civis, administrativos e penais ambientais através do uso de imagens de geoprocessamento, orbitais e de informações SIG trazem a verdade real que sempre se buscar obter para os processos judiciais e para os procedimentos administrativos, como inquérito

⁵ STJ, AgRg no Habeas Corpus nº 716.459/MG - Relator Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA - QUINTA TURMA - Julgamento: 08/03/2022 - DJe: 14/03/2022; STJ, AgRg no HC n. 799.443/SC, relator Ministro Jesuino Rissato (Desembargador Convocado do TJDFT), Sexta Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 30/8/2023.

civil sob condução do Ministério Público e auto de infração proveniente do exercício do poder de polícia do Estado, formados através de tecnologias digitais e cibernéticas precisas e validadas. (...)

O acesso a imagens provenientes de sensores com diferentes resoluções espaciais e temporais permite que sejam feitas análises adequadas a cada caso, permitindo a verificação da existência ou não de materialidade de dano ambiental cometido. Motivo pelo qual os produtos de sensoriamento remoto se demonstram importantes ferramentas, já que o uso de geotecnologias permite mensurar cientificamente o passivo ambiental, avaliando a ocorrência do dano e apurando sua real extensão (TANCREDI, ALMEIDA, LINS, GUERRA & JORGE, 2012).

(...) resta inequívoco que a prova da materialidade dos danos ambientais tanto nos processos judiciais, quanto nos procedimentos administrativos devem – quando possíveis – ser validadas por imagens orbitais e por elementos de sistema de informação geográficas, por representarem documentos idôneos e aptos a materializar o fato.⁶

Recomendável, para a caracterização dos crimes ambientais⁷, a realização de laudo pericial, na forma prevista no artigo 159 do CPP, podendo, em havendo tempo hábil, o membro do Ministério Público requisitar a elaboração de laudo pericial, com amparo no art. 47 do CPP⁸, diretamente ao Instituto-Geral de Perícias (IGP), previamente ao oferecimento da denúncia, ainda que seja realizado de forma indireta, não obstante a possibilidade de outros meios de prova para a demonstração inicial da materialidade delitiva, conforme entendimento jurisprudencial e doutrinário destacado, assim como recomendação do próprio CNJ.

Ressalte-se, por fim, que o roteiro apresentado é sugestivo, não representando orientação ou posição institucional, prestadas com base no art. 36, incisos II e V, da Lei Estadual nº 7.669/1982, e que, a teor da Ordem de Serviço nº 02/2015, não deve fazer parte dos autos da investigação ou processo, podendo os argumentos serem acolhidos e utilizados como se do membro do MPRS fossem.

São os subsídios.

Embasamento

- Provimento nº 71/2017-PGJ;
- Lei nº 7.347/85;

⁶ SCALOPPE, Luiz Alberto Esteves; NUNES, Rafael Vieira e DA COSTA, Maria Fernanda Corrêa. Revista Humanidades & Inovação. Uso de imagens orbitais (satélite) como prova pericial em processos judiciais no Brasil. V.9, n.20, 2022. Disponível em: <<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/issue/view/170>>. Acesso em: 19/07/2024.

⁷ Possivelmente, o delito no qual usualmente a queimada será capitulada é o do art. 48 da Lei n. 9.605/98: “Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação. Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

⁸ Art. 47. Se o Ministério Público julgar necessários maiores esclarecimentos e documentos complementares ou novos elementos de convicção, deverá requisitá-los, diretamente, de quaisquer autoridades ou funcionários que devam ou possam fornecê-los.

	• http://wikidoc.mp.rs.gov.br/index.php/UNIDADE_DE_ASSESSORAMENTO_AMBIENTAL; • https://abrampa.org.br/document/nota-tecnica-da-abrampa-e-ipam-sobre-a-exigibilidade-e-a-quantificacao-do-dano-climatico-no-ambito-da-responsabilidade-civil-por-desmatamento-ilegal-da-vegetacao-nativa/; • Lei 9.605/98; • Arts. 47 e 159 do CPP; • STJ, AgRg no Habeas Corpus nº 716.459/MG - Relator Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA - QUINTA TURMA - Julgamento: 08/03/2022 - DJe: 14/03/2022; • STJ, AgRg no HC n. 799.443/SC, relator Ministro Jesuino Rissato (Desembargador Convocado do TJDFT), Sexta Turma, julgado em 28/8/2023, DJe de 30/8/2023; • Recomendação nº 99/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ);
CAOMA	Ana Maria Moreira Marchesan, Procuradora de Justiça, Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOMA)

ATUAÇÃO FUNCIONAL CÍVEL NO ENFRENTAMENTO DE QUEIMADAS

