

NOTA TÉCNICA DE 21 DE MAIO DE 2020

NOTA TÉCNICA Nº 3/2020 – CMA, 21 DE MAIO DE 2020

Nota Técnica referente à atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a prevenção de danos ambientais decorrentes da ampliação ou construção de cemitérios em face da elevada estimativa de mortos em razão da pandemia de Covid-19.

A COMISSÃO DO MEIO AMBIENTE, órgão do CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, instituída pela Resolução nº 145/16, e tornada permanente pela Emenda Regimental nº 20/2019, no exercício das atribuições previstas no art. 130-A, §2º, I, da Constituição Federal (CF), e no art. 30, caput, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, com o objetivo de fortalecer e aprimorar a atuação dos órgãos do Ministério Público na proteção do meio ambiente, expede a presente Nota Técnica com a finalidade de oferecer subsídios de atuação ao Ministério Público brasileiro para a prevenção de danos ambientais decorrentes da ampliação ou construção de cemitérios em face da elevada estimativa de mortos em razão da pandemia de Covid-19, conforme teor abaixo:

Considerando que a Organização Mundial de Saúde – OMS, em 30 de janeiro de 2020, declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII, dado o grau de avanço dos casos de contaminação pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2);

Considerando o Estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN, declarado por meio da Portaria MS n.º 188, de 03 de fevereiro de 2020;

Considerando a Lei Federal n.º 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre as medidas passíveis de serem adotadas pelas autoridades públicas, no exercício de suas respectivas atribuições, para prevenção e tratamento da Covid-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2);

Considerando a edição do Decreto Legislativo n.º 06/2020, em que o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, aprovando a Mensagem Presidencial n.º 93/2020;

Considerando que a evolução da transmissão da doença em amplitude global fez com que a OMS, em 11 de março de 2020, elevasse o status da epidemia de Covid-19 para pandemia, o que também acarretou a necessidade de intensificação das ações para combate à crise, em todos os seus múltiplos aspectos, em nosso território;

Considerando a edição de diversos decretos estaduais e municipais reconhecendo a situação de emergência na saúde pública e declarando estado de calamidade pública em virtude da pandemia de Covid-19, fazendo-se necessária a elaboração, execução e acompanhamento de planos de emergência e planos de contingência para atendimento às necessidades nas mais diversas esferas atingidas pelo evento, inclusive na área ambiental;

Considerando que há perspectivas de aumento significativo de óbitos em todo o país ao longo da pandemia, sendo necessário prevenção, planejamento e controle pelos órgãos competentes;

Considerando as notícias de que municípios atuam na ampliação das suas capacidades de sepultamento, e que supostamente estariam fazendo covas rasas, valas comuns ou coletivas, além da construção de “cemitérios de campanha”, havendo ainda a possibilidade de sepultamentos em massa por conta do novo Coronavírus;

Considerando que a situação emergencial pode acarretar sepultamentos em desacordo com a legislação ambiental, gerando contaminação do solo e dos lençóis de água superficiais e subterrâneos pelo necrochorume decorrente do processo de decomposição dos cadáveres, podendo atingir mananciais de abastecimento público, além da liberação de gases ou odores pútridos que podem poluir o ar, colocando em risco o meio ambiente e a saúde pública, situação que se torna ainda mais grave em regiões sujeitas a alagamentos ou fortes chuvas, além da influência de marés;

Considerando ainda que os cadáveres das vítimas da Covid-19, para além da lamentável tragédia social, podem vir a constituir uma fonte de risco de infecção do novo Coronavírus, consoante a Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA nº 04/20201 e a cartilha Manejo de Corpos no Contexto do Novo Coronavírus, editada pelo Ministério da Saúde2, razão pela qual devem ser acondicionados de forma específica descrita na cartilha;3

Considerando a necessidade de se assegurar que os cemitérios municipais públicos e privados tenham capacidade suficiente para a realização de sepultamentos durante a pandemia, bem como assegurar a regularidade ambiental e urbanística de tais equipamentos, posto que são atividades contaminantes, impondo-se a adoção do princípio da prevenção, que rege o Direito Ambiental, tal como descrito no art. 225, caput, da CF;

Considerando que os cemitérios públicos são bens públicos de uso especial4, assim, ainda que administrados por terceiros, o poder concedente deve intervir na sua gestão sempre que motivado por interesse público, ao passo que os cemitérios particulares exploram serviços de interesse público mediante concessão5;

Considerando que a utilização de terrenos dos cemitérios públicos para sepultamentos é permitida mediante concessão de uso especial, que, por sua vez, é revogável desde que existam motivos de interesse público ou o titular descumpra as normas de utilização, estabelecidas na legislação municipal6;

Considerando que diversos municípios possuem legislação que disciplina a realização, em cemitérios públicos, de exumação e transferência ou incineração dos restos mortais dos túmulos em situação de abandono pelos familiares ou quando estes não realizam as obras de conservação e reparação dos jazigos, a fim de liberar a área para nova utilização, medida autorizada pela jurisprudência, desde que com prévia ciência dos familiares7;

Considerando que a atividade de cemitérios é reconhecida como potencialmente poluidora e sujeita a licenciamento ambiental em duas vertentes, que devem ser atendidas concomitantemente, quais sejam, os estudos geoambientais, pautados na Resolução CONAMA nº 420/098, para toda atividade potencialmente poluidora, e a Resolução CONAMA nº 335/039, com alterações das Resoluções nº 368/2006 e nº 402/2008, especificamente para atividades cemitieriais devido a carga potencial dos poluentes ali dispostos;

Considerando que é necessário ter cautela em relação à escolha da área para instalação de novo cemitério, devendo ser consideradas as condições do solo, o nível do lençol freático, o espaço, isto é, aspectos geológicos, topográficos e hidrogeológicos do local e atendida a Resolução CONAMA nº 420/09;

Considerando que, em relação aos cemitérios horizontais, de acordo com o art. 5º da Resolução Conama nº 335/2003, devem ser observadas diversas restrições, notadamente as seguintes: a) a área de fundo das sepulturas deve manter uma distância mínima de um metro e meio do nível máximo do aquífero freático e, se não for possível, os sepultamentos devem ser feitos acima do nível natural do terreno; b) adoção de técnicas e práticas que permitam a troca gasosa, proporcionando as condições adequadas à decomposição dos corpos; c) área de sepultamento deve manter um recuo mínimo de cinco metros em relação ao perímetro do cemitério, devendo ser ampliado se necessário;

Considerando que os cemitérios implantados em áreas de manancial para abastecimento público, além dos requisitos acima, também deve atender as condicionantes dispostas no §1º do art. 5º da Resolução Conama nº 335/2003 (acrescentado pela Resolução Conama nº 368/06), que são: I - a área prevista para a implantação do cemitério deverá estar a uma distância segura de corpos d'água, superficiais e subterrâneos, de forma a garantir sua qualidade, de acordo com estudos apresentados e a critério do órgão licenciador; II - o perímetro e o interior do cemitério deverão ser providos de um sistema de drenagem adequado e eficiente, destinado a captar, encaminhar e dispor de maneira segura o escoamento das águas pluviais e evitar erosões, alagamentos e movimentos de terra; III - o subsolo da área pretendida para o cemitério deverá ser constituído por materiais com coeficientes de permeabilidade entre 10⁻⁵ e 10⁻⁷ cm/s, na faixa compreendida entre o fundo das sepulturas e o nível do lençol

freático, medido no fim da estação das cheias. Para permeabilidades maiores, é necessário que o nível inferior dos jazigos esteja dez metros acima do nível do lençol freático;

Considerando que os cemitérios verticais são considerados de baixo impacto ambiental, pois evitam a contaminação do solo e do lençol freático, se atendidas as exigências previstas no art. 6º da Resolução Conama nº 335/2003, quais sejam, que os lóculos (gavetas) sejam constituídos de materiais que impeçam a passagem de gases para os locais de circulação de pessoas e o vazamento do necrochorume, bem como possuam dispositivo que permita a troca gasosa, devendo ainda ser dado tratamento adequado para os efluentes gasosos;

Considerando que o art. 8º da Resolução Conama nº 335/2003 estabeleceu a possibilidade de utilização de mantas ou urnas biodegradáveis como invólucro para o sepultamento de corpos, como medida de controle da poluição decorrente da percolação dos líquidos do necrochorume no solo, medida que também pode reduzir os riscos do contato com os corpos suspeitos ou diagnosticados com covid-19;

Considerando que medidas mitigatórias podem contribuir para minimizar os riscos de contaminação, sendo recomendável, tanto quanto possível, o uso de filtros biológicos, que operam por meio da ação de microorganismos que agem na decomposição do necrochorume até que a substância não ofereça riscos ao ambiente e à saúde pública¹⁰ ou ainda materiais impermeabilizantes como mantas absorventes e pastilhas de bactérias consumidoras de matéria orgânica, que devem ser colocadas nas urnas funerárias junto ao corpo;

Considerando que o procedimento de licenciamento ambiental previsto na Resolução Conama nº 335/2003 pode ser simplificado, a critério do órgão ambiental competente, após aprovação dos respectivos Conselhos de Meio Ambiente, se os cemitérios forem localizados em municípios com população inferior a 30 mil habitantes, não integrantes de área conurbada ou região metropolitana e com capacidade máxima de 500 jazigos (art. 10, Resolução);

Considerando que a grande maioria dos municípios brasileiros possui em pleno funcionamento cemitérios cuja instalação precede a legislação ambiental de controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras e que a Resolução Conama nº 335/2003 estabeleceu como limite o prazo de dezembro de 2010 (art. 11) para que os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente estabelecessem a adequação dos cemitérios existentes em abril de 2003;

Considerando a existência de legislações estaduais ou municipais permitindo a utilização de covas rasas em casos de grandes epidemias e situações de calamidade pública, e mesmo diante de um cenário de extrema necessidade e urgência decorrente da pandemia da Covid-19 que justifique a utilização de tal medida, faz-se necessária a licença ou autorização do órgão ambiental competente, ficando a critério deste a utilização de instrumentos que dinamizem o processo de licenciamento ambiental;

Considerando o teor da Nota Técnica nº 01/2020, de 07 de maio de 2020, do INEA – Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro, elaborada pela Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILAM)¹¹, trazendo orientações sobre o licenciamento ambiental de cemitérios, em razão da necessidade de construção de novos cemitérios e da realização de obras de ampliação dos já existentes, como medida de enfrentamento da propagação do novo coronavírus no Estado do Rio de Janeiro, com exceção dos cemitérios que ocupem área maior que cinquenta hectares, pois demandam a realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA);

Considerando a Informação Técnica nº 482/2020, de 15 de maio de 2020, do Grupo de Apoio Técnico Especializado (GATE) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), que versa sobre licenciamento ambiental de cemitérios, especificamente sobre os levantamentos preliminares e estudos mínimos necessários para a realização de covas rasas, a fim de garantir a saúde da população e a preservação do meio ambiente, aplicáveis exclusivamente ao cenário excepcional de extrema urgência no sepultamento de corpos em razão da pandemia da covid-19¹²;

Considerando que a referida informação técnica explicita que para a construção de covas rasas em áreas ainda não investigadas ou licenciadas é necessário o atendimento mínimo da Resolução CONAMA nº 420/09, com a realização de caracterização da área das covas, execução de sondagens para a determinação do perfil de solo e sua permeabilidade; determinação do nível d'água do solo e a capacidade de carga do solo (caso seja necessária a construção de um aterro), estudos hidrogeológicos para a definição do fluxo principal e posterior instalação de poços de monitoramento que serão utilizados para coleta de amostras de água subterrânea para análise em laboratório credenciado;

Considerando a necessidade de adoção de medidas de monitoramento da qualidade do solo e das águas superficiais pelos responsáveis pelos cemitérios ampliados/instalados, em observância às normas técnicas ABNT NBR pertinentes¹³;

Considerando que alguns Estados disciplinaram a concessão da licença ambiental simplificada/extraordinária e/ou autorização ambiental para obras emergenciais em situação de calamidade pública;

Considerando que é competência comum dos entes federados (União Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios) a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, consoante o disposto no art. 23, VI, da CF, regulamentado pela Lei Complementar nº 140/2011, inclusive no que tange à competência para promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras;

Considerando que, de acordo com o art. 9º, XIV, da LC nº 140/2011, a competência para a realização de licenciamento ambiental de cemitérios recai, em regra, sobre os municípios, sendo, excepcionalmente de competência dos Estados nas hipóteses de interesse público que transcende a municipalidade; impacto ambiental em dois ou mais municípios; se estiver localizado em área pertencente a dois municípios; e também se o município não possuir o aparato necessário, assim como será realizado pela União caso o interesse abarque dois ou mais estados;

Considerando que compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, caput e inciso VIII, da CF), cabendo ainda ao poder público municipal a adoção de medidas preventivas no âmbito do gerenciamento de crise, no que concerne ao controle da pandemia no território municipal e, em especial, no que toca às possíveis consequências danosas à população, com destaque às medidas de cunho sanitário e ambiental;

Considerando que compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços funerários (art. 30, V, da Constituição Federal), podendo estabelecer normas a serem observadas pelos órgãos da administração pública municipal, concessionários e permissionários de serviços funerários e da gestão de cemitérios, para proteção das pessoas que tenham contato direto com os fluídos advindos de corpos com suspeita ou diagnóstico de doenças infectocontagiosas;

Considerando que a cremação tem sido considerada uma alternativa viável em relação às vítimas da Covid-19, desde que haja o consentimento do paciente ou de seus familiares para tanto, sendo considerado o método mais eficiente de destinação dos corpos, ecológico e de menor impacto ambiental¹⁴. A respeito, a já citada cartilha Manejo de Corpos no Contexto do Novo Coronavírus, editada pelo Ministério da Saúde¹⁵, autoriza que os falecidos devido à Covid-19 sejam cremados, ao passo que a também já mencionada Nota Técnica GVIMS/GGTES/ANVISA nº 04/2020¹⁶ dispõe que a dignidade dos mortos, sua cultura, religião, tradições e suas famílias devem ser respeitadas; Considerando que a cremação de cadáveres deve atender à Resolução Conama nº 316/2002¹⁷, alterada pela Resolução Conama nº 386/2006, quanto às especificações técnicas de temperatura, gases, qualidade das cinzas, dentre outras para evitar a contaminação;

Considerando que consta das orientações gerais do Comitê Internacional da Cruz Vermelha - CICV para pessoas falecidas no âmbito da pandemia Covid-1918 que é essencial evitar medidas prematuras para o destino final de cadáveres em valas comuns ou crematórios, mesmo no caso de um número alto de pessoas falecidas, recomendando-se que os corpos sejam enterrados individualmente, bem como que sejam respeitados os desejos dos familiares em relação à cremação;

Considerando a necessidade de atuação dos membros do Ministério Público junto às autoridades ambientais para estruturar o monitoramento, o planejamento e a difusão da informação para prevenir danos ambientais decorrentes dos impactos negativos de cemitérios instalados/ampliados em regime de urgência em razão da pandemia;

Considerando que cada município tem suas peculiaridades, devendo ser feito diagnóstico sobre a capacidade de sepultamentos nos cemitérios locais, ante o acréscimo de óbitos decorrente da pandemia, verificando se estão devidamente licenciados pelo órgão ambiental competente, bem como se foram estabelecidas medidas, planos e ações de emergência a serem adotadas, segundo a legislação municipal e estadual existente sobre cemitérios e sepultamentos, bem como as regras infralegais anteriormente indicadas;

Considerando a possibilidade de adoção de medidas diversas, como a exumação das sepulturas abandonadas em cemitérios públicos para liberação de terrenos para novos sepultamentos; a ampliação de cemitérios atualmente existentes ou a construção de novos cemitérios; a cremação dos cadáveres suspeitos ou confirmados de infecção pela Covid-19, com autorização dos pacientes ou parentes, dentre outras;

Assim, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Comissão do Meio Ambiente, com acatamento à independência e autonomia funcional dos membros do Ministério Público, em busca de uma atuação preventiva para a questão de saúde pública e ambiental ora apresentada, que evidencie desempenho interinstitucional coordenado e resolutivo, e contando com o protagonismo das unidades e ramos do Ministério Público Brasileiro, subsidia a atuação do Ministério Público na área ambiental no enfrentamento da crise da Covid-19, com a apresentação dos seguintes direcionamentos técnicos:

1. Fomento aos Órgãos de Execução do Ministério Público, com atribuições na defesa do Meio Ambiente, para que elaborem/obtenham o seguinte diagnóstico:

1.1 A situação atual de cemitérios públicos e privados existentes no município, a fim de apurar se possuem capacidade para suportar o incremento do número de sepultamentos em razão das vítimas da Covid-19;

1.2 A existência de planos de emergência/contingência estaduais ou municipais que contemplem medidas em relação ao aumento da demanda por sepultamentos devido às vítimas da Covid-19, bem como seu cumprimento;

1.3 A existência de normas municipais e estaduais regulamentando a implantação e a gestão dos cemitérios, serviços funerários públicos, concedidos ou permitidos;

1.4 A existência de procedimentos de licenciamento ou adequação ambiental de cemitérios em tramitação nos órgãos estaduais e municipais competentes;

2. De posse dessas informações, sejam tomadas medidas visando garantir que os sepultamentos aconteçam dentro das normas legais e ambientais pertinentes;

3. Em caso de insuficiência de vagas em cemitérios públicos para sepultamento no município, seja verificada a existência de legislação municipal que discipline a realização de exumação dos restos mortais de túmulos abandonados, a fim de liberar a área para nova utilização, bem como seja analisada a viabilidade da execução de tal medida na situação atual, desde que seja resguardada a devida identificação dos corpos exumados e haja prévia ciência dos familiares;

4. Em relação à necessidade de ampliação ou construção de novos cemitérios, seja fiscalizado o cumprimento das Resoluções Conama nº 335/2003 e 420/2009, em especial no que diz respeito ao afastamento de sepulturas de

corpos hídricos, tanto superficiais quanto subterrâneos, devendo ainda ser observados os seguintes critérios:

- 4.1 Seja dada prioridade às áreas já licenciadas para a atividade de cemitério;
- 4.2 Sejam priorizados os cemitérios verticais, de baixo impacto ambiental, com lóculos ou gavetas posicionadas em altura segura para que não haja possibilidade de contaminação do solo ou lençol freático;
- 4.3 Sejam observadas as cautelas na escolha de novo local para construção de cemitério, devendo ser consideradas as condições do solo, o nível do lençol freático, o espaço, isto é, aspectos geológicos, topográficos e hidrogeológicos do local e atendida a Resolução CONAMA nº 420/09;
- 4.4 Sejam evitados locais onde se faz necessária a supressão de vegetação nativa e proximidade de corpos hídricos, principalmente mananciais de abastecimento;
- 4.5 Seja observada a proibição de cemitérios em Áreas de Preservação Permanente (APP) ou em áreas que exijam desmatamento da Mata Atlântica, da Floresta Amazônica, em terrenos que apresentam cavernas, sumidouros ou rios subterrâneos, bem como em áreas que tenham seu uso restrito pela legislação;
- 4.6 Em caso de cemitérios horizontais que ocupem área maior que cinquenta hectares, seja realizado Estudo de Impacto Ambiental – EIA;
- 4.7 Os cemitérios devem ser submetidos a avaliações sanitárias periódicas, por meio do monitoramento das características físico-químicas e biológicas da água subterrânea, principalmente nas regiões onde haja consumo de água captada de poços e fontes próximas, com periodicidade mínima semestral, caso não haja outro período determinado pelo órgão ambiental competente;
- 4.8 A construção ou ampliação de cemitérios deve apresentar condições de monitoramento e controle para que não exista liberação de gases ou odores que possam poluir ou contaminar o ar tampouco haja contaminação do solo e das águas;
5. Em caso de existência de legislação estadual ou municipal disciplinando a flexibilização do licenciamento ambiental, como licença ambiental simplificada/extraordinária e/ou autorização ambiental para obras emergenciais ou em situação de calamidade pública, seja acompanhado o trâmite de eventuais procedimentos relativos a cemitérios, bem como fiscalizada a adoção de medidas de controle, monitoramento, mitigação e compensação ambiental;
6. No que tange à cremação de cadáveres suspeitos ou confirmados de infecção pelo novo Coronavírus, tal medida somente deve ser feita com o devido consentimento dos pacientes ou de seus familiares, em respeito às práticas e valores religiosos e culturais da população, ressaltando que o crematório deve observar as especificações técnicas contidas na Resolução Conama nº 316/2002, para evitar contaminação;
7. Se existir decreto estadual ou municipal permitindo a realização de sepultamentos em covas rasas devido a grandes epidemias e situações de calamidade pública, seja verificada a existência de licença ou autorização do órgão ambiental competente, devendo ser analisada a imprescindibilidade da medida, bem como a implementação de requisitos mínimos que possam garantir a saúde da população e a preservação do meio ambiente, nos termos das Resoluções CONAMA nº 335/03 e nº 420/09, bem como da Informação Técnica nº 482/2020 do GATE/MPRJ, além da possibilidade de adoção de medidas mitigadoras como o uso de pastilhas e mantas absorventes, visando o tratamento do necrochorume para que não contamine o solo e o lençol freático, apurando-se as consequências e responsabilidades ambientais, em caso de inobservância das disposições legais e infralegais;
8. Em caso de sepultamentos em valas comuns ou coletivas, sejam adotadas medidas que permitam a identificação das pessoas sepultadas, resguardando o direito das respectivas famílias;
9. Em todos os casos, seja assegurado que os cadáveres de vítimas da Covid-19 sejam acondicionados na forma determinada pelo Ministério da Saúde na cartilha Manejo de Corpos no Contexto do Novo Coronavírus19, a fim de

evitar novas contaminações e danos ambientais;

10. Em qualquer hipótese e em todas as etapas da cadeia do óbito (“do óbito ao sepultamento”), sejam observados os standards de direitos humanos em tempos de pandemia, preconizando a Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH que: “Os Estados são obrigados a respeitar e garantir os direitos humanos sem qualquer discriminação. Embora alguns direitos possam ser validamente limitados com a finalidade legítima de salvaguardar a saúde, os Estados devem garantir que tais medidas cumpram o princípio da legalidade e não serem desnecessários e desproporcionais, além de garantir a supervisão da implementação eficaz de suas obrigações”, resguardados a memória, o tratamento digno e a homenagem das pessoas que morreram em decorrência da pandemia²⁰.

Publique-se.

Encaminhe-se aos Ministérios Públicos da União e dos Estados, bem como ao CNPG – Conselho Nacional de Procuradores Gerais, por meio eletrônico, para conhecimento.

Presidência da Comissão de Meio Ambiente
Conselho Nacional do Ministério Público