

## 1. INTRODUÇÃO

A atuação imperativa do aparelho estatal tem por finalidade resolução de problemas e conflitos sobre os quais não há consenso. Nesse contexto, ergue-se o Estado, ente de direito público com o viés de garantir a ordem pública na esfera administrativa, para prover com serviços e utilidades públicas a população e impor condutas desejáveis individualmente para a satisfação do interesse público, considerado como o interesse de cada indivíduo tomado como membro de uma coletividade.

No Mato Grosso do Sul, estado economicamente rural, é historicamente comum a utilização de queimadas para realizar a limpeza de pastos, lavouras e outras áreas rurais. Contudo, nos últimos anos, a proporção das áreas queimadas aumentou muito, ocasionando severas consequências para o bioma pantanal. A devastação pelas chamas sem controle de um bioma único no planeta como o pantanal, causa repercussão mundial e exige do Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso do Sul – CBMMS uma ampliação em sua atuação para fazer frente à proteção ao meio ambiente, uma de suas atribuições precípuas.

Diante dessa nova responsabilidade, o CBMMS deve expandir suas atividades, seja por meio de orientações, fiscalizações, imposição de requisitos para os proprietários rurais ou mesmo a aplicação de multas. Todas essas medidas enquadram-se como manifestação do poder de polícia, com a finalidade de adequar condutas e reduzir a devastação da natureza. O intuito é criar mecanismo para que a queima controlada ou o manejo integrado do fogo não saiam de controle e atinjam áreas não desejadas.

Nesse viés, o trabalho apresentará as vertentes do poder de polícia no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso do Sul, seus comandos legais, limitações, necessidades de expansão e, principalmente, sua potencial contribuição para o implemento de medidas que possam diminuir satisfatoriamente a ocorrência de incêndios florestais e assegurar maior proteção ambiental aos biomas naturais que o Mato Grosso do Sul contempla.

A relevância do presente estudo deve-se à ocorrência, em território sul-mato-grossense, de 3 importantes domínios morfoclimáticos, a saber: mata atlântica, floresta amazônica e o cerrado. O encontro desses três domínios revela a formação de um bioma singular no planeta, o pantanal, maior planície alagada do mundo, situada em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Embora o pantanal, por sua singularidade, provoque maior repercussão mundial diante da necessidade de preservação, Mato Grosso do Sul é detentor de outras riquezas naturais que igualmente merecem proteção, a exemplo da Mata atlântica, pois, segundo o site do IMASUL:

Campo Grande (MS) – Com 6,3 milhões de hectares de seu território localizados dentro do bioma, Mato Grosso do Sul abriga a maior área contínua preservada de Mata Atlântica no interior do Brasil. São mais de 1 milhão de hectares que compõem um mosaico de unidades de conservação no entorno do rio Paraná, com destaques para o Parque Estadual das Várzeas do Rio Ivinhema (PEVRI) e da Área de Proteção Ambiental das Ilhas e Várzeas do Rio Paraná, além de reservas particulares e parques municipais.

Outra porção importante da Mata Atlântica protege uma região especial do Estado: a Serra da Bodoquena. Ali, destaca-se o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, com 76,4 mil hectares, porém boa parte dos atrativos naturais de Bonito, Jardim e Bodoquena estão cercados pela Mata Atlântica, como é o caso da Gruta do Lago Azul, lembra o gerente de Unidades de Conservação do Imasul, Leonardo Tostes Palma. “A vegetação de Bonito é bastante característica do cerradão, mas temos áreas significativas de Mata Atlântica naquela região”. (PRESTES, 2021)

Nesse sentido, a ameaça ocasionada pelas queimadas em todo território sul-mato-grossense tem provocado descontentamento mundial e suscitado diversas críticas às formas de atuação do Estado na prevenção e combate aos incêndios florestais. No cerne dessa questão, encontra-se o CBMMS, corporação sobre a qual recai a maior responsabilidade de fiscalização, prevenção e primeira resposta no combate aos incêndios florestais.

Os números assustadores da proporção de áreas queimadas no ano de 2020 foram trazidos pela revista Pesquisa da Fundação de amparo à pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP:

O Pantanal registrou 2.534 focos de incêndio no primeiro semestre de 2020, um aumento de 158% em relação ao mesmo período de 2019, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Análises do Instituto Centro de Vida, focado somente na porção do Pantanal situada no estado de Mato Grosso, apontam para um aumento de 530% no número de focos de calor no primeiro semestre deste ano em comparação com os seis primeiros meses do ano anterior. Mais da metade das áreas em chamas se concentra em propriedades privadas. O município de Poconé liderou as estatísticas, com 99 focos de fogo entre janeiro e julho deste ano – em 2019 foram contabilizados ali apenas três focos de incêndio. O fogo no Pantanal também queimou como nunca em setembro: até o dia 22 haviam sido registrados 5.820 focos ativos, um recorde histórico para o mês, de acordo com dados do Inpe. O pior setembro até então havia sido o de 2007, com 5.498 focos registrados. Estima-se que o fogo já tenha destruído cerca de 20% da vegetação pantaneira, afetando significativamente as populações de várias espécies animais. A Amazônia também enfrenta um período crítico de queimadas. De 1º de janeiro a 22 de setembro, foram registrados mais de 27 mil focos de calor, superando as cifras dos dois anos anteriores. (FAPESP, 2020)

O desafio do CBMMS é imenso pois contempla a necessidade de mitigação de diversos riscos conjugados: a tradição da utilização do fogo como forma de limpeza e renovação dos

nutrientes do solo, extensa área de domínio, condições de clima seco, elevada temperatura e ventos fortes. Porém, dentre todos os fatores retrocitados, o único sobre o qual é possível fazer qualquer gerência administrativa é a conscientização e a normatização quanto às formas e limites da utilização da queima controlada e do manejo integrado do fogo como instrumento de limpeza.

O presente estudo tem por finalidade analisar a manifestação do poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul apenas nos aspectos relativos aos incêndios florestais, já que os incêndios urbanos já possuem diversos instrumentos vigentes que permitem um controle de prevenção consolidado tanto na legislação quanto nas próprias edificações em que o Projeto de Segurança Contra Incêndio e Pânico (PSCIP) seja exigido.

## **2 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA**

O poder de polícia administrativa é corolário do regime jurídico-administrativo pátrio, que orienta a conduta estatal entre duas balizas fixas: prerrogativas e sujeições. De um lado o Estado tem sua atuação pautada pela legalidade e sujeição ao estado democrático de direito. Em contrapartida, goza de imperiosos instrumentos para dirigir o comportamento da população no sentido do interesse público. Sem esses instrumentos coercitivos, apenas seguindo a vontade individual de cada cidadão, não seria possível alcançar o interesse coletivo. Esse é o entendimento da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Quando se estuda o regime jurídico-administrativo a que se submete a Administração Pública, conclui-se que os dois aspectos fundamentais que o caracterizam são resumidos nos vocábulos prerrogativas e sujeições, as primeiras concedidas à Administração, para oferecer-lhe meios para assegurar o exercício de suas atividades, e as segundas como limites opostos à atuação administrativa em benefício dos direitos dos cidadãos. Praticamente, todo o direito administrativo cuida de temas em que se colocam em tensão dois aspectos opostos: a autoridade da Administração Pública e a liberdade individual.

O tema relativo ao poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto esses dois aspectos: de um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de polícia. (DI PIETRO, 2021, p. 162)

Nesse sentido, por constituir a tutela ambiental imperativo do interesse coletivo, a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso do Sul com o viés preventivo e

repressivo é fundamental, ainda mais por possuir como competência legal, constante da Lei Complementar nº 188/2014, a prevenção e combate aos incêndios florestais.

Se de um lado o Estado dispõe de instrumentos coercitivos de adequação de condutas com o fim de alcançar o interesse público, nada mais razoável que o mesmo Estado seja submetido a um regime de sujeições especiais, com a finalidade de mitigar a liberdade de atuação do agente público, no sentido de evitar abusos e desvios de qualquer natureza.

Nesse regime jurídico-administrativo de prerrogativas e sujeições, cada entidade ou órgão da Administração Pública possui suas responsabilidades precípua, ligadas à sua razão de existir. No âmbito do Corpo de Bombeiros do Estado de Mato Grosso do sul, a atuação na proteção ao meio ambiente e na prevenção de incêndios florestais exigem a manifestação do poder de polícia administrativa, como forma de regulação de condutas e interesses individuais.

No âmbito legal, o conceito de poder de polícia encontra-se expressamente positivado no Código Tributário Nacional:

Art. 78, CTN – Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL,1966)

É a própria constituição Federal de 1988 que nos impõe a necessidade de preservação do meio ambiente frente ao interesse coletivo. Aliás, outro entendimento não é possível da análise de seu texto:

Art. 225, CF – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

Sem a efetivação de ações coercitivas com o viés de preservação da natureza, da incolumidade da vida, da fauna, da flora e do patrimônio, não é possível melhorar o quadro de incêndios florestais. Nesse sentido, é fundamental que cada cidadão que decidir realizar a manutenção de sua propriedade com a utilização de fogo, seja em virtude do baixo custo ou da rapidez, tenha conhecimento das exigências legais para a autorização desse procedimento, bem como da responsabilidade que pode decorrer da inobservância dos requisitos e cuidados mínimos para a realização das práticas de queima controlada.

Em Mato Grosso do Sul, temos como principal fonte de ignição dos incêndios florestais a ação humana. Isso acontece porque a queima constitui o método mais barato e rápido de limpeza e preparação de campos e pastos para as diversas atividades agrícolas consideradas. A prática é tão comum e antiga que constitui um costume local.

Nesse sentido, convém avaliar, mediante análise da legislação estadual em vigor, o estágio atual de implementação do ciclo de polícia pelo Estado de Mato Grosso do Sul, por meio do Corpo de Bombeiros Militar, relativo à prevenção e combate aos incêndios florestais que tanto colocam em risco o meio ambiente.

### **3 COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL**

Segundo a Constituição Federal, a competência para legislar acerca da necessidade de conservação da natureza e da preservação do meio ambiente é concorrente entre União, Estados e Municípios, a saber:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

(BRASIL, 1988)

No âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, diversos órgãos atuam na prevenção e repressão aos crimes e outras condutas que provoquem ou possam provocar dano ambiental. Dentre esses órgãos encontram-se, principalmente, a Polícia Militar Ambiental de Mato Grosso do Sul, o ICMBIO, nos limites das áreas que compreendam as Unidades de Conservação Federais, o Instituto do Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL), o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul. Além dos órgãos citados, ainda merece destaque a atuação de Organizações Não Governamentais com engajamento ambiental.

O IMASUL é o órgão estadual encarregado pelo planejamento, coordenação, controle e supervisão das atividades relativas ao meio ambiente. É o órgão central de controle ambiental de Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, o Decreto nº 12.725, de 10 de março de 2009 traz a finalidade e as competências do Instituto:

Art. 2º O Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL) tem por finalidade propor, coordenar e executar a política de meio ambiente em

todo o território do Estado de Mato Grosso do Sul e fazer cumprir as legislações federal e estadual sobre essa atividade.

Art. 3º Ao Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL) compete:

I- planejar, coordenar, supervisionar e controlar as ações relativas ao meio ambiente, visando à compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

II - incentivar, promover e executar pesquisas, estudos, levantamentos técnicos e monitoramento visando à manutenção da qualidade e à quantidade dos recursos ambientais;

III - conceder o licenciamento ambiental e realizar o controle de obras, empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente poluidoras e ou modificadoras do meio ambiente;

IV - promover e apoiar as ações relacionadas com a conservação e a recuperação das áreas ameaçadas de degradação e das já degradadas por atividades econômicas de qualquer natureza;

V - promover, coordenar e realizar a fiscalização das atividades poluidoras, de exploração dos recursos naturais e dos produtos e subprodutos decorrentes dessa exploração;

VI - aplicar as penalidades definidas em lei aos infratores da legislação ambiental, nos casos que excedam a competência das autoridades federais e municipais;

VII - propor a criação, extinção, modificação de limites e finalidades das Unidades de Conservação da Natureza (UCs) e dos espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público e promover sua implantação e administração;

VIII - dar condições efetivas para o funcionamento da Secretaria-Executiva do Conselho Estadual de Controle Ambiental (CECA) e do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH);

IX - coordenar e executar programas, projetos e atividades, diretamente ou mediante convênio com órgãos ou entidades voltados à proteção, à manutenção, à recuperação e aos usos dos recursos naturais do meio urbano e rural;

X - implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos e propor normas de estabelecimento de padrões de controle da qualidade das águas;

XI - coordenar, gerir e implementar os instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos e propor normas a ela pertinentes;

XII - estruturar o sistema de informações ambientais, com dados essenciais para executar suas atribuições de difusão de informações e tecnologias de manejo do meio ambiente e de promoção da formação de uma consciência coletiva sobre a necessidade da preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

XIII - apoiar os municípios no seu desenvolvimento institucional, para elaboração das políticas ambientais e de organização de estruturas de controle e licenciamento ambiental, fortalecendo-os para a administração dos recursos ambientais identificados em suas respectivas jurisdições;

XIV - contribuir para a formulação de propostas para incorporá-las ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária;

XV - formular, coordenar, orientar e supervisionar a execução das políticas e das diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, recursos hídricos, recursos florestais e faunísticos;

XVI - articular-se com entidades públicas e privadas para a obtenção de recursos necessários e de apoio técnico especializado, relativo à recuperação, à melhoria e à preservação do meio ambiente;

XVII - estimular programas, projetos e ações que otimizem a utilização sustentável dos recursos naturais.

§ 1º Para execução de suas atribuições, o IMASUL poderá estabelecer parcerias com órgãos ou entidades públicos federais, estaduais ou municipais, em especial com centros universitários do Estado de Mato Grosso do Sul, observadas as legislações estadual e federal a eles pertinentes.

§ 2º Os órgãos e entidades da administração pública estadual observarão o disposto neste artigo ao elaborarem seus programas e projetos, de modo a harmonizar seus objetivos gerais com as políticas de proteção do meio ambiente. (MATO GROSSO DO SUL, 2009)

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) possui atuação voltada para a conservação ambiental nas áreas de Unidades de Conservação instituídas pela União, possuindo, inclusive, autonomia para a contratação temporária de brigadistas para a preservação, combate e controle a incêndios florestais, conforme dispõe a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007:

“Art. 12. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes ficam autorizados a contratar pessoal por tempo determinado, não superior a 180 (cento e oitenta) dias, vedada a prorrogação ou recontração pelo período de 2 (dois) anos, para atender aos seguintes imprevistos:

I – prevenção, controle e combate a incêndios florestais nas unidades de conservação. (BRASIL, 2007)

Aqui cabe mais uma observação importante, a competência do ICMBIO para a prevenção e combate a incêndios florestais nas Unidades de Conservação federais que se encontrem em território sul-mato-grossense. Apesar dessa responsabilidade ser do ICMBIO, o CBMMS é frequentemente chamado a atuar em primeira resposta aos incêndios florestais no interior de Unidades de Conservação federais em Mato Grosso do Sul.

Acerca do ICMBIO, é necessário destacar também sua competência para atuação em terras indígenas, por serem naturalmente demarcadas e protegidas pela União. Ocorre que, pela capilaridade do CBMMS no Estado de Mato Grosso do Sul, na maioria das vezes os incêndios em áreas indígenas também são combatidos pelo Corpo de Bombeiros Militar.

A Polícia Militar ambiental, por sua própria natureza, tem atuação voltada, sobretudo, para ações de planejamento e execução de fiscalizações, conforme dispõe a Lei Complementar nº 190, de 4 de abril de 2014:

Art. 2º Compete à Polícia Militar:  
(...)

XV - planejar e executar o policiamento ambiental e a **polícia administrativa** do meio ambiente, na constatação de infrações ambientais, na apuração, autuação, perícia e outras ações legais pertinentes, quando assim se dispuser, em conjunto com os demais órgãos ambientais, colaborando na fiscalização de florestas, de rios, de estuários e de tudo que estiver relacionado à fiscalização do meio ambiente, na forma da lei. (MATO GROSSO DO SUL, 2014)

Contudo, a Polícia Militar Ambiental, embora disponha expressamente do poder de polícia administrativo-ambiental no território sul-mato-grossense não possui, pela própria natureza das funções que desempenha, a mesma experiência no manejo de incêndios florestais de que dispõe o CBMMS em virtude da formação específica recebida por seus militares, bem como pelo atendimento reiterado a esse tipo de ocorrência.

Para entender a competência do CBMMS e sua possibilidade de atuação como órgão de polícia administrativa em matéria ambiental consoante aos incêndios florestais, deve-se, inicialmente, analisar o texto da própria Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul:

Art. 50. Ao Corpo de Bombeiros Militar, instituição permanente, regular e autônoma, **além das atribuições definidas em lei**, incumbe a execução de atividades de defesa civil, de **prevenção e de combate a incêndios**, de busca, de salvamento e de socorro público. (MATO GROSSO DO SUL, 1989)

A atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso do Sul encontra-se esmiuçada também pela Lei complementar nº 188, de 3 de abril de 2014, instrumento que organiza a estrutura e fixa as competências do CBMMS. Especificamente a competência consoante ao Art. 2º, V, que comanda a atuação do Corpo de Bombeiros no combate aos incêndios florestais e na preservação do meio ambiente, *in verbis*:

Art. 2º Ao CBMMS compete as seguintes atribuições:

(...)

V – Atuar na prevenção e combate a incêndio florestal e em terrenos baldios, e na proteção ao meio ambiente. (MATO GROSSO DO SUL, 2014)

De igual maneira, a Lei nº 4.335, de 10 de abril de 2013, instituiu o Código de Segurança contra Incêndio, Pânico e outros Riscos é a norma que atribui ao Corpo de Bombeiros Militar, nos limites do território de Mato Grosso do Sul, o poder de polícia a respeito das matérias de sua competência, a saber:

Art. 3º Este Código possui os seguintes objetivos:

(...)

III - **promover a prevenção de incêndios florestais, com vistas à proteção ambiental**

VI - dificultar a propagação do incêndio, **reduzindo danos ao meio ambiente** e ao patrimônio

(...)

X - regulamentar o poder de polícia do Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso

do Sul (CBMMS), relativo à matéria prevista neste Código. (MATO GROSSO DO SUL, 2013)

Esse é o dispositivo que autoriza o Corpo de Bombeiros Militar a atuar como órgão de polícia administrativa nas áreas de sua competência. Nesse sentido, é a própria Lei nº 4.335/2013 que atribui ao CBMMS a competência de prevenção e combate a incêndio florestal. Aliás, outro entendimento não é possível da leitura do Art. 4º, da mencionada lei:

Art. 4º Ao CBMMS compete:

(...)

II – Realizar atividades de prevenção e combate a incêndio florestal e em terrenos baldios e de proteção ao meio ambiente, bem como atuar na prevenção de acidentes aquáticos. (MATO GROSSO DO SUL, 2013)

Dessa forma, diante das disposições constantes da Lei nº 4.335/2013, não resta nenhuma dúvida que o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul possui poder de polícia administrativa para fazer cumprir suas atribuições legais, dentre elas, a prevenção e combate aos incêndios florestais.

Nesse sentido, a mesma lei nº 4.335/2013 trouxe o seguinte dispositivo:

Art. 5º. Compete ao CBMMS proceder a implementação e a execução do disposto neste Código e na legislação complementar, devendo:

(...)

IV - aprovar as Normas Técnicas (NT) de Segurança Contra Incêndio, Pânico e outros Riscos para o Estado de Mato Grosso do Sul. (MATO GROSSO DO SUL, 2013)

O dispositivo supracitado atribuiu ao CBMMS, reconhecendo sua experiência em prevenção e combate a sinistros, o poder de editar Normas Técnicas acerca das matérias de segurança contra incêndio, pânico e outros riscos para o Estado de Mato Grosso do Sul. Dessa forma, o Corpo de Bombeiros do Estado de Mato Grosso do Sul também pode editar normas técnicas acerca das exigências mínimas para a manutenção da segurança ambiental em resposta aos incêndios florestais.

Contudo, apesar do comando legal, a mesma lei só trouxe instrumentos para prevenção e combate aos incêndios urbanos, não dispondo sobre as formas de atuação e os instrumentos do CBMMS para fazer frente aos incêndios florestais, o que, grosso modo, poderia representar óbice à efetivação da fiscalização e controle dos incêndios florestais.

Contraopondo-se a isso, o Estado tem regulado a atuação de polícia do CBMMS através de decretos, a exemplo do Decreto nº 15.654/2021, que instituiu o Plano Estadual de Manejo Integrado do Fogo, que deve ser executado pelos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual em articulação com órgãos federais e municipais, além de entidades privadas em regime de cooperação.

O Decreto nº 15.654/2021 condicionou a execução do plano de manejo integrado do fogo à emissão de atestado de conformidade do CBMMS emitido após a apresentação de ato declaratório da parte interessada, conforme dispõe o art. 8º do decreto:

Art. 8º Os Planos de Manejo Integrado do Fogo conterão, no mínimo, informações sobre áreas de recorrência de incêndios florestais, tipo de vegetação e áreas prioritárias para proteção, sem prejuízo de outras informações determinadas pelo órgão ambiental competente para aprovação.

§ 1º Poderão compor os Planos de Manejo Integrado do Fogo: I - as seguintes atividades:

- a) queima prescrita;
- b) queima controlada;
- c) uso tradicional e adaptativo do fogo;
- d) a construção de diferentes tipos de aceiro;
- e) identificação, formação e capacitação de brigadas e/ou equipes de combate aos incêndios florestais;

II - o plano operativo de prevenção e combate a incêndios florestais.

§ 2º Todo Plano de Manejo Integrado do Fogo deverá ser instruído com o Atestado de Conformidade do CBMMS emitido após Ato Declaratório de Prevenção Contra Incêndios Florestais, mediante o preenchimento de formulário específico dentro do Sistema PREVENIR do CBMMS, em conformidade com as exigências descritas na Lei Estadual nº 4.335, de 2013.

§ 3º Após o preenchimento, por ato declaratório, nos termos do § 2º deste artigo, será emitido, automaticamente pelo sistema PREVENIR do CBMMS, um atestado de conformidade, sem qualquer custo financeiro.

§ 4º As declarações prestadas pelo proprietário ou possuidor rural, por ato declaratório, quanto ao atendimento das exigências de medidas de prevenção e combate aos incêndios florestais determinadas por regulamentação específica do CBMMS, poderão, a qualquer tempo, ser vistoriadas para verificação da veracidade das informações declaradas, sendo eventuais inconformidades passíveis de notificação e autuação, nos termos da Lei Estadual nº 4.335, de 2013.

§ 5º Os Planos de Manejo Integrado do Fogo elaborados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública, responsáveis pela gestão de áreas com vegetação nativa ou plantada, dependem de aprovação do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL) e prescindem de autorização ambiental.

§ 6º As ações de queima controlada ou queima prescrita que integrem Planos de Manejo Integrado do Fogo, aprovados pelo IMASUL, serão ambientalmente autorizadas de forma simplificada, caso contrário, seguirão o rito ordinário de licenciamento.

§ 7º Os Planos de Manejo Integrado do Fogo, juntamente com as autorizações deles decorrentes, deverão ser analisados e concluídos pelo IMASUL, no prazo improrrogável de 40 (quarenta) dias, contados de suas apresentações.

§ 8º A contagem de prazo prevista no § 7º deste artigo será suspensa para satisfação de pendências técnicas e documentais, elaboração de estudos complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor. Seção II Do Programa Estadual de Brigadas de Incêndio Art. 9º O Programa Estadual de Brigadas de Incêndio consiste em conjunto de ações necessárias à seleção, formação e contratação de recursos humanos, capacitados, equipados e organizados para a implementação dos planos de manejo integrado do fogo. (MATO GROSSO DO SUL, 2021)

O inovador Decreto nº 15.654/2021 também trouxe a possibilidade de o Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso do Sul responsabilizar os infratores de normas administrativas vigentes com vistas à proteção ambiental, através dos atos de seus militares, mediante termo de cooperação, conforme segue:

Art. 40. O CBMMS poderá atuar, mediante Termo de Cooperação celebrado com o IMASUL, **investido de poder de polícia administrativa ambiental**, visando a efetuar, por meio de ato de seus militares, a responsabilização do infrator nos casos de incêndio em vegetação. (MATO GROSSO DO SUL, 2021)

Dessa forma, a partir da emissão do Decreto nº 15.654/2021, a mesma ferramenta utilizada pelo CBMMS para assegurar o controle dos incêndios urbanos foi estendida à fiscalização do manejo de fogo por proprietários e empresas rurais: o sistema PREVENIR<sup>1</sup>, acessível pelo site do CBMMS. Nesse sentido, o decreto ampliou a proteção ambiental e representou importante marco para a conservação natural dos recursos ambientais de Mato Grosso do Sul frente aos incêndios florestais.

Até aqui foi possível ponderar que diversos são os órgãos que acumulam a competência de preservação ambiental, incluindo a prevenção e combate aos incêndios florestais. Contudo, a existência de várias entidades não pode materializar, sob nenhuma perspectiva, conflito de competência, pois cada um dos envolvidos possui peculiaridades que diferencia sua área de atuação principal.

---

<sup>1</sup> Acesso: <https://sistemas.bombeiros.ms.gov.br/>

Apesar desses diversos órgãos juntarem força na prevenção e combate aos incêndios florestais, apenas o CBMMS é chamado a compor força tarefa em todas as ocasiões de incêndio. Bem por isso, enxerga-se razoável a expansão literal das competências de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros na matéria ambiental relativa à mesma prevenção e combate aos incêndios florestais.

#### **4 O CICLO DE POLÍCIA E SEU ATUAL ESTÁGIO DE IMPLANTAÇÃO EM MATO GROSSO DO SUL**

Segundo a doutrina administrativista pátria, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014. p. 534), “*o exercício da função de polícia se desenvolve em quatro fases – o denominado ciclo de polícia – correspondendo aos seus quatro modos de atuação: a ordem de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia*”.

A ordem de polícia, primeira etapa do ciclo constitui-se do comando legal em que se baseia toda a atuação de polícia administrativa. É uma manifestação do princípio da legalidade estrita, ao qual deve fiel observância a Administração Pública.

A segunda etapa do ciclo é o consentimento de polícia, que pode ou não estar presente nos atos de polícia. Constitui-se de autorização prévia necessária para a execução de determinada conduta particular, isto é, o Estado condiciona, à sua própria anuência, o exercício de um direito pelo particular. Como exemplo do consentimento de polícia, podemos citar os dispositivos do Decreto nº 15.654/2021:

Art. 8º Os Planos de Manejo Integrado do Fogo conterão, no mínimo, informações sobre áreas de recorrência de incêndios florestais, tipo de vegetação e áreas prioritárias para proteção, sem prejuízo de outras informações determinadas pelo órgão ambiental competente para aprovação.  
(...)

§ 2º Todo Plano de Manejo Integrado do Fogo deverá ser instruído com o Atestado de Conformidade do CBMMS emitido após Ato Declaratório de Prevenção Contra Incêndios Florestais, mediante o preenchimento de formulário específico dentro do Sistema PREVENIR do CBMMS, em conformidade com as exigências descritas na Lei Estadual nº 4.335, de 2013.

§ 3º Após o preenchimento, por ato declaratório, nos termos do § 2º deste artigo, será emitido, automaticamente pelo sistema PREVENIR do CBMMS, um atestado de conformidade, sem qualquer custo financeiro. (MATO GROSSO DO SUL, 2021)

Da análise dos dispositivos supracitados, pode-se inferir que o Estado autoriza a realização do manejo de fogo em propriedades rurais particulares, mas exige, previamente, que

sejam atendidos alguns requisitos, além de vincular a autorização à expressa declaração do interessado que todas as exigências estão sendo cumpridas. Isso é importante, porque, caso aquela queima controlada saia de controle e culmine num incêndio florestal, será possível consultar arquivos administrativos do Corpo de Bombeiros Militar para uma possível imputação de responsabilidade.

A terceira etapa do ciclo de polícia é a fiscalização de polícia, fase que marca o controle estatal para constatar se os comandos e determinações legais impostos pelo Estado, com o viés de satisfação do interesse público, estão sendo acatados integralmente. A fiscalização possui duas finalidades principais, quais sejam: a prevenção das infrações pela verificação das condutas e a preparação para a aplicação de sanções.

A última etapa do ciclo de polícia é a sanção de polícia, instrumento imperativo e necessário ao ajuste de condutas, como forma de repressão a comportamentos individuais indesejáveis que coloquem em risco o interesse coletivo. As sanções administrativas mais comumente aplicáveis são as advertências, multas, embargos e interdições.

Após entender a dinâmica do ciclo de polícia, que valida a atuação de qualquer órgão nos atos de polícia, cumpre analisar como o CBMMS está desempenhando suas funções de polícia administrativa em relação à sua competência de prevenção e combate aos incêndios florestais. Nesse sentido, convém pontuar que o ciclo de polícia administrativa do Estado, acerca dos incêndios florestais, por meio do CBMMS como órgão ativo, ainda se encontra incompleto.

A presença esparsa em diversas normas das previsões de atuação de polícia do CBMMS dificulta a interpretação desses diplomas normativos, bem como causa relativa confusão de competência com os outros órgãos que também são responsáveis pela presença ambiental, podendo favorecer o surgimento de pequenos embates institucionais desnecessários.

Dessa forma, acredita-se que a previsão de atuação de polícia do CBMMS na prevenção e combate aos incêndios florestais deveria ser apresentada de maneira mais clara na própria Lei Complementar nº 188, que fundamenta a organização do Corpo de Bombeiros Militar de Mato Grosso do Sul. A previsão expressa apenas em decreto pode fragilizar a atuação de polícia do Corpo de Bombeiros, já que seria mais razoável que atos de polícia, que limitam o exercício de direitos por civis, fossem regulados e delimitados por lei em sentido estrito.

Assim, percebe-se que, na própria fase inicial do ciclo de polícia, ou seja, a ordem de polícia, fundamentação legal que autoriza e regula o exercício do poder de polícia, encontra-se

limitações para que o CBMMS atue como órgão fiscalizador e sancionador. Isso ocorre ora pela redação confusa de dispositivos legais, ora pela falta de instrumentos que possibilitem a atuação efetiva.

Até o momento, não resta dúvida que o CBMMS possui a competência para atuar como órgão de polícia administrativa ambiental. No entanto, a lei não traz os instrumentos de fiscalização, controle ou mesmo eventuais sanções em caso de descumprimento de exigências legais de segurança no manejo do fogo por proprietários e produtores rurais, ribeirinhos ou silvícolas.

Vale ressaltar que o Decreto nº 15.654/2021, que regulou o Plano Estadual de Manejo Integrado do Fogo (PMIF) em Mato Grosso do Sul, expressou, conforme abordado, a possibilidade de o CBMMS atuar como órgão de polícia administrativa nas questões relativas à incêndios florestais mediante convênio com o IMASUL, mas não trouxe medidas específicas de fiscalização, nem sanções específicas. Limitou-se a regular a autorização de polícia quando condicionou a aprovação de Plano de Manejo Integrado do Fogo a ato declaratório e o cumprimento de alguns requisitos.

A exigência de ato declaratório como requisito para a autorização da realização do manejo do fogo pelos interessados constitui-se como manifestação da segunda etapa do ciclo de polícia, isto é, a autorização de polícia. Nessa etapa, o Estado autoriza a queima, desde que a parte interessada ateste que cumpriu exigências de prevenção.

Contudo, a terceira e quarta fase do ciclo de polícia, respectivamente fiscalização de polícia e sanção de polícia, ainda não foram expressamente contempladas pela legislação vigente, ocasionando a baixa eficiência da atuação do CBMMS no exercício pleno das atividades de polícia administrativa no que se refere aos incêndios florestais.

Face ao exposto, fica fácil de identificar que o ciclo de polícia administrativa que baliza a atuação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul como instrumento de prevenção e repressão aos incêndios florestais não está completo ainda. Ainda pode evoluir bastante, principalmente na organização dos diplomas normativos que autorizam e determinam essa atuação. Dessa forma, não basta que o comando legal autorize a atuação, é necessário dispor de instrumentos claros para validar o controle estatal que objetiva a proteção ambiental.

Essa necessidade de expansão e centralização legislativa não é exclusiva da esfera administrativa. Nas esferas civil e penal também ainda há necessidade de inovações para a ampliação das possibilidades do Estado de prevenir e reprimir a ocorrência de incêndios

florestais. Tanto é assim que, atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.482, de 2020, conhecido como Estatuto do Pantanal, que objetiva regular, dentre outros fatores, o zoneamento ecológico e o manejo integrado do fogo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A utilização do fogo como forma de limpeza de áreas rurais possui cunho histórico e cultural em Mato Grosso do Sul. No entanto, com o agravamento das condições climáticas decorrentes do aquecimento global, muitas queimadas têm extrapolado a área inicialmente pretendida, provocando o fogo descontrolado, fazendo eclodir incêndios florestais de grandes proporções, cujas consequências têm ameaçado os biomas sul-mato-grossenses e colocado em dúvida o poder de atuação estatal no controle dessas ocorrências.

Dentre os órgãos com competência para proteção ambiental em Mato Grosso do Sul, figura o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul, órgão do executivo estadual que possui, dentre outras atribuições, a prevenção e combate aos incêndios florestais.

O CBMMS possui atuação de polícia há muito consolidada no bojo da prevenção e combate aos incêndios urbanos e ao pânico em instalações urbanas públicas e privadas, dispondo de todos os dispositivos que autorizam, regulam e constituem ferramentas jurídicas para fiscalização e sanção de instalações que não cumpram os requisitos mínimos de segurança.

Porém a mesma plenitude de instrumentos e clareza legal ainda não é observada na proteção e combate aos incêndios florestais. Isso acontece porque, embora o CBMMS possua a competência impositiva de atuação nessa frente, a legislação não traz disposições específicas para a fiscalização e conseqüente sanções decorrentes de condutas que coloquem em risco de fogo as áreas florestais de Mato Grosso do Sul.

Diante da imensa repercussão dos incêndios florestais percebidos em território sul-mato-grossense, o Estado editou o Decreto nº 15.654/2021 que instituiu o Plano Estadual de Manejo Integrado do Fogo – PEMIF. O decreto teve como finalidade disciplinar o uso do fogo em Mato Grosso do Sul e promover a articulação interinstitucional relativa à proteção ambiental contraposta aos incêndios florestais evidenciados.

O Decreto nº 15.654/2021 também passou a permitir que o CBMMS firme termo de cooperação com o IMASUL para atuar como órgão de polícia administrativa ambiental, com o escopo de efetuar, por meio dos atos de seus militares, a responsabilização do infrator nos casos

de incêndio em vegetação. Entretanto, não forneceu previsão de como dar-se-á essa atuação do CBMMS, silenciando sobre as formas de fiscalização e a respeito das sanções cabíveis.

É de fácil percepção que a evolução da proteção ambiental, bem como das normas que garantam a conservação dos biomas contra os incêndios florestais, demanda tempo e depende de uma implementação gradativa de meios legais. Nesse sentido, entende-se como urgente a necessidade de estudo de adequação da legislação que fixe a competência do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul para atuação incisiva como órgão de polícia administrativa ambiental, assegurando maior liberdade e instrumentos para a correção administrativa de condutas lesivas ao meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo, SP: Saraiva Jur, 2019. 1735 p. ISBN 9788553602551.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 09 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172** de outubro de 25 de outubro de 1966. Dispões sobre o Sistema Tributário Nacional Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em 08 de Abril de 2022.

BRASIL. **Lei Nº 11.516**, de 28 de agosto de 2007. Dispões sobre a criação do instituto Chico Mendes de conservação da biodiversidade – Instituto Chico Mendes. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm) . Acesso em 15 abril. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5.482, de 2020**. Dispões sobre a conservação, a proteção, a restauração e a exploração sustentável do bioma pantanal e altera o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8912232&ts=1636205528627&disposition=inline>. Acesso em 13 de maio de 2022.

CBMMS. **Sistema Prevenir**. Disponível em: <https://sistemas.bombeiros.ms.gov.br/>. Acesso em: 08 mai. 2022

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas. 2014.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (coord.). **O direito administrativo social e econômico**: análises de direito comparado. São Paulo: Grupo Almedina, 2021. 1 recurso online. (IDP). ISBN 9786556271699.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. São Paulo. Saraiva. 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. Rio de Janeiro. Forense. 2017.

FAPESP. Recorde de queimadas no pantanal em 2020. Ed. 296, 2020. Disponível em <https://revistapesquisa.fapesp.br/record-de-queimadas-no-pantanal-em-2020/>. Acesso em 15 mai. 2022.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio**: O dicionário da língua portuguesa. Curitiba. Positivo. 2010.

JOSÉ LUIZ DE MOURA FALEIROS JÚNIOR. **Administração pública digital**: Proposições para o aperfeiçoamento do regime jurídico administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. 424. ISBN 9786555150919.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul**, de 05 de outubro de 1989. Disponível em [https://al.ms.gov.br/upload/Pdf/2019\\_07\\_15\\_05\\_15\\_11\\_constituicao-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-1989.pdf](https://al.ms.gov.br/upload/Pdf/2019_07_15_05_15_11_constituicao-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-1989.pdf). Acesso em 04 abril. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 12.725**, de 10 de março de 2009. Estabelece a estrutura básica e a competência do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul. Disponível em <https://supremoambiental.com.br/wp-content/uploads/2018/07/decreto-n.-12.725-ms-2009-estabelece-a-estrutura-basica-e-a-competencia-do-instituto-do-imasul.pdf>. Acesso em 08 mai. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 15.654**, de 15 de abril de 2021. Instituiu o Plano Estadual de Manejo integrado do fogo. Disponível em <https://leisestaduais.com.br/ms/decreto-n-15654-2021-mato-grosso-do-sul-institui-o-plano-estadual-de-manejo-integrado-do-fogo-e-da-outras-providencias#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2015.654%2C%20DE%2015,2021%2C%20p%C3%A1ginas%20%20a%2013>. Acesso em 15 de abril de 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 4.335**, de 10 de abril de 2013. Instituiu o Código de Segurança Contra Incêndio, Pânico e outros Riscos no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul. Disponível em <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=253259>. Acesso em 17 de abril de 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 188**, de 4 de abril de 2014. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul (CBMMS) e dá outras providências. Mato Grosso do Sul: Assembleia Legislativa. 2014. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ms/lei-complementar-n-188-2014-mato-grosso-do-sul-dispoe-sobre-a-organizacao-basica-do-corpo-de-bombeiros-militar-do-estado-de-mato-grosso-do-sul-cbmms-e-da-outras-providencias>. Acesso em 10 de maio de 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 190**, de 4 de abril de 2014. Dispõe sobre a organização, a composição e o funcionamento da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em <https://leisestaduais.com.br/ms/lei-complementar-n-190-2014-mato-grosso-do-sul-dispoe-sobre-a-organizacao-a-composicao-e-o-funcionamento-da-policia-militar-de-mato-grosso-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em 04 abril. 2022.

MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo. Malheiros. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. Rio de Janeiro. Forense. 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. Rio de Janeiro: Método, 2021. 1 recurso online. ISBN 9788530993962.

PRESTES, João. IMASUL. **Mato Grosso do Sul abriga maior área contínua de Mata Atlântica no interior do país**. Disponível em <https://www.imasul.ms.gov.br/mato-grosso-do-sul-abriga-maior-area-continua-de-mata-atlantica-no-interior-do-pais/>. Acesso em: 26 mar 2022.

SARAIVA EDUCAÇÃO. **Vade mecum administrativo e constitucional**. 6. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. 1 recurso online. (Temático). ISBN 9786555598414.

SENE, Eustáquio de. **Geografia geral do Brasil, volume 1: espaço geográfico e globalização: ensino médio** / Eustáquio de Sene, João Carlos Moreira. São Paulo: Scipione, 2010.