



**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**PROJETO DE LEI Nº 5.269, DE 2020**

Altera o art. 38 da Lei 12.651, de 25  
de maio de 2012 -  
Responsabilização dos causadores  
por incêndios florestais

**Autora:** Deputada PROFESSORA ROSA  
NEIDE E OUTROS

**Relatora:** Deputada CAMILA JARA

**VOTO EM SEPARADO**

(Do Sr. Junio Amaral)

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 5.269, de 2020, de autoria da deputada Professora Rosa Neide e outros quinze deputados federais, pretende modificar o art. 38 da Lei nº 12.651, de 2012, para alterar a responsabilização envolvendo a causa dos incêndios florestais.

Nesse sentido, a proposição altera os parágrafos terceiro e quarto do art. 38 da lei citada, invertendo o ônus probatório na responsabilidade pelo uso irregular de fogo, trazendo o seguinte texto:

§3º Na apuração da responsabilidade pelo uso irregular do fogo, em terras públicas ou particulares, caberá:



I – à autoridade competente para fiscalização e autuação a comprovação do local de início do incêndio;

II – ao proprietário ou possuidor, a comprovação de eventual exclusão do nexo de causalidade entre sua ação ou omissão e o dano causado.

§4º O nexo causal por omissão do proprietário ou possuidor poderá ser verificado pela ausência de adoção de medidas efetivas de combate e prevenção aos incêndios, tais como:

I – a formação e manutenção adequada de aceiros lindeiros às unidades de conservação, áreas de preservação permanente, reservas legais, fragmentos florestais, estradas, rodovias ou aglomeração urbana;

II – o controle adequado da massa seca disponível no solo.

Em sua justificação, a autora cita reuniões técnicas na Comissão Externa Queimadas em Biomas Brasileiros e questões afetas à responsabilização de incêndios florestais, a mencionar:

Por todo o exposto nas reuniões técnicas da Comissão Externa Queimadas em Biomas Brasileiros, não há dúvidas de que existe tecnologia suficiente para que se alcance com precisão satisfatória o local de início de um incêndio florestal.

No entanto, ainda que se conheça o exato local de onde se iniciou o incêndio florestal, há grandes dificuldades, por diversos fatores, para a efetiva responsabilização de seus causadores.

Um desses obstáculos à efetiva responsabilização encontra-se na dificuldade de se comprovar o nexo causal entre a conduta do proprietário e os incêndios florestais. Isso porque a comprovação do local onde se iniciou o incêndio não necessariamente indicaria que o mesmo se deu em razão de alguma conduta do proprietário ou possuidor. Ou seja, tem-se a comprovação de que o fogo se iniciou em determinada propriedade, mas dificilmente ter-se-á a comprovação de que o proprietário ou seu



preposto foi ao local e deu início ao fogo. Diante de tal situação, para alguns, não seria o responsável por aquela propriedade passível de responsabilização, ainda que tenha a obrigação, de por exemplo, reconstituir as áreas de preservação permanente (APPs).

[...]

Dessa forma, necessária a revisão da previsão equivocada dos citados dispositivos do Código Florestal, estipulando normativamente o entendimento majoritário segundo o qual também é possível estabelecer o nexo causal pela “omissão” do proprietário.

Ainda, deve ser alterado o ônus da prova imposto pelo citado §3º do art. 38 do Código Florestal. A nosso ver, deve caber à autoridade a comprovação do local do início do fogo, e, ao proprietário ou possuidor, a comprovação de algum fator que eventualmente exclua sua responsabilidade através do rompimento do nexo causal.

Apresentada a Mesa Diretora em 26 de novembro de 2020, a proposição foi distribuída em 25 de fevereiro de 2021 às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (análise de mérito) e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, do RICD), tramitando em regime ordinário e sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões.

Em março de 2021, a proposição foi recebida pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Inicialmente, no dia 29 de março de 2021 foi designada relatora a deputada Bia Cavassa, abrindo o prazo para emendamento em 30 de março do mesmo ano.

Encerrado o prazo de emendamento em 15 de abril de 2021, não foram apresentadas emendas.

Em 06 de maio de 2021, a proposição foi devolvida sem manifestação da relatora, quando foi designado o deputado Zé Vitor para relatar a matéria.



No mesmo mês, o deputado Pedro Lupion apresentou requerimento solicitando o apensamento de vários projetos, incluindo este, ao PL 4.629, de 2020.

Em 07 de junho de 2021, o então relator deputado Zé Vitor devolveu a matéria sem manifestação, sendo designado o deputado Nelson Barbudo como relator no dia 21.

Ao final do ano de 2022, em 21 de dezembro, o relator deputado Nelson Barbudo devolveu a matéria sem manifestação, sendo então designado o deputado Coronel Chrisóstomo para relatar a proposição.

Finda a Legislatura, em 31 de janeiro de 2023, o então relator deixou de ser membro da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Iniciada a atual Legislatura, em 10 de maio de 2024 foi designada como relatora a deputada Camila Jara.

Reabriu-se o prazo para emendas ao projeto no dia 13 de maio de 2024, o qual foi encerrado em 23 do mesmo mês, sem apresentação de emendas.

No dia 30 de agosto de 2024, a relatora apresentou seu parecer pela aprovação do projeto de lei.

Sucessivamente, ao ser pautado, o projeto foi retirado de pauta de ofício, em virtude da ausência da relatora, nas reuniões deliberativas da Comissão nos dias 09 e 30 de outubro de 2024.

Em dezembro de 2024, no dia 10, a relatora apresentou novo parecer pela aprovação, com emenda que trazia alterações no parágrafo quarto e incluía o parágrafo quinto, no art. 38, da Lei 5.269, de 2020, que citamos integralmente:

§4º A exclusão do nexo de causalidade a cargo do proprietário deve ser fundamentada na comprovação da adoção de medidas preventivas ou ocorrência de fato de terceiro, força maior ou caso fortuito.



§ 5º No caso da existência de plano de manejo integrado do fogo, submetidos e aprovados pelo órgão ambiental competente, nos termos dos Artigos 9º e 10 da Lei 14.944 de 31 de julho de 2024, o nexu causal será verificado mediante o cumprimento dos seus termos.

A matéria foi novamente pautada na reunião deliberativa do dia 11 de dezembro de 2024, sendo retirada de pauta de ofício em razão da ausência da relatora.

Em 2025, por sua vez, a proposição voltou a ser pautada no dia 09 de abril, quando foi lido o parecer da relatora pelo deputado Nilto Tatto, seguido do pedido de vista conjunta dos deputados Coronel Chrisóstomo e Lebrão.

No dia 14 de abril, o prazo de vista foi encerrado, e o projeto voltou a ser pautado no dia 23 de abril, quando foi também retirado de pauta de ofício, mas em razão de acordo.

Retornando para a pauta da reunião deliberativa da Comissão no dia 29 de abril, não foi deliberado em razão do encerramento da reunião logo após a votação da ata.

É o relatório.

## II - VOTO

O projeto de lei em questão foi distribuído à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável por tratar de matéria pertinente aos temas do Colegiado, conforme disposto nas alíneas do inciso XIII, do art. 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Analisando seu mérito, a proposição pretende inovar na legislação ambiental, mais especificamente na Lei nº 12.651, de 2012, para alterar a regra de apuração da responsabilidade pelo uso irregular do fogo, tanto em terras públicas quanto particulares.



Atualmente, a legislação de maneira acertada e em total harmonia com os princípios constitucionais que norteiam o ordenamento jurídico dispõe que cabe à autoridade competente para fiscalizar e autuar casos de incêndios comprovar o nexo de causalidade entre a ação do proprietário ou qualquer preposto e o dano efetivamente causado.

Essa previsão se encontra no parágrafo terceiro do art. 38 da Lei nº 12.651, de 2012, enquanto o parágrafo quarto do mesmo dispositivo assevera que “é necessário o estabelecimento de nexo causal na verificação das responsabilidades por infração pelo uso irregular do fogo em terras públicas ou particulares”.

Similarmente ao entendimento da lei citada envolvendo a responsabilização e o nexo causal em torno do uso irregular do fogo, tramitou pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 11.276, de 2018, de autoria do Poder Executivo, que pretendia instituir a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo.

Em 2024, essa proposição foi transformada na Lei nº 14.944, de 2024, que também tratou da responsabilização pelo uso irregular do fogo no parágrafo segundo do art. 45, que mencionamos:

§ 2º Qualquer cidadão poderá ser responsabilizado na esfera civil pelos custos públicos ou privados das ações de combate aos incêndios florestais e dos danos materiais, sociais e ambientais causados por sua ação ou omissão, desde que a responsabilidade seja tecnicamente estabelecida por meio de comprovação de nexo causal.

O dispositivo em questão é muito claro em sua parte final quanto à responsabilização, que deve ser tecnicamente estabelecida por meio de comprovação de nexo causal.

Nesse sentido, compete aos órgãos ambientais e de segurança pública apurarem quaisquer usos irregulares de fogo em terras públicas ou particulares para responsabilizarem os culpados, seguindo obviamente os princípios constitucionais da presunção da inocência, do devido processo legal e do contraditório.



Acerca dessa menção envolvendo a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo, pela relevância e conexão dessa matéria com a proposição ora em análise, passamos a destacar trechos importantes para a compreensão de seu processo legislativo e como foi tratada a questão atinente à responsabilização pelo uso irregular de fogo.

Primeiro, o projeto de lei foi enviado pelo então Governo Temer ao Congresso Nacional no ano de 2018, após incessantes discussões e análises de seu teor, em uma construção participativa ao longo de quase 10 anos, envolvendo o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), incluindo até avaliações pela Comissão Externa destinada a acompanhar as queimadas em biomas brasileiros (CEXQUEI), pelo que citamos trecho do parecer da relatora em Plenário, deputada Professora Rosa Neide (PT/MT):

O Projeto de Lei nº 11.276/2018, em apreciação, foi redigido em um processo de construção participativa de modo conjunto pelo Ministério do Meio Ambiente, Ibama e ICMBio, entre os anos de 2012 e 2018. O Grupo de Trabalho responsável pela elaboração da proposta submeteu a minuta da Política a discussões específicas com órgãos de governo e da sociedade por meio de eventos e reuniões entre representantes de instituições envolvidas com a temática.

Novamente, no âmbito das discussões realizadas pela Cexquei em 2020 e 2021, a proposta foi submetida à análise de dezenas de especialistas, que foram unânimes ao indicar a adequação técnica do Projeto.

Quanto ao texto inicial, a relatora foi capaz de aperfeiçoar diversos dispositivos, incluindo o art. 3º, que tratava dos princípios da Política Nacional do Manejo Integrado do Fogo, retirando a presunção de responsabilidade do proprietário, garantindo assim a segurança jurídica ao



agronegócio e ao homem do campo, pelo que mencionamos trecho do voto da relatora:

Diversas sugestões trazidas por representantes do agronegócio foram contempladas, como a retirada da “presunção de responsabilidade do proprietário”, que constava como diretriz da Política, para evitar interpretações jurídicas divergentes quanto à aplicabilidade do dispositivo. Pelo mesmo motivo, foi alterado o dispositivo que trata sobre a responsabilização administrativa, civil e criminal, reiterando o estipulado pela legislação em vigor. (grifo nosso)

Com isso, foram ajustados princípios equilibrados e capazes de balizarem a promoção da Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo, em concordância com as práticas experimentadas e de sucesso na contenção de incêndios nos mais diversos biomas brasileiros, algo que concordamos e elogiamos diante do desenvolvimento sustentável exemplar do nosso agronegócio e demais atividades econômicas brasileiras.

E foi sob esse teor que o atual art. 45 da Lei nº 14.944, de 2024, manteve em seu parágrafo segundo que a responsabilização pelo uso irregular de fogo será atestada tecnicamente por meio de comprovação de nexos causal, reafirmando o texto presente na Lei nº 12.651, de 2012.

Fazendo esta importante digressão envolvendo toda a tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 11.276, de 2018, vemos que a relatora em Plenário, dep. Professora Rosa Neide, se posicionou contra a mudança do ônus probatório na responsabilização dos possuidores e proprietários de terras diante de ocasiões envolvendo incêndios.

Quanto ao texto acordado e aprovado na Câmara dos Deputados, destacamos de igual forma a fala do deputado petista Nilto Tatto, hoje vice-presidente desta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, exaltando o diálogo e o Substitutivo que estava a ser aprovado na Sessão Deliberativa de 28 de outubro de 2021, contando com o apoio de todos os partidos e do Governo Bolsonaro:



Agora estamos chegando na semana anterior à Conferência do Clima, a COP 26. E é oportuno que esta Casa dê uma resposta não só para o mundo, mas também para o Brasil, aprovando uma legislação que crie mecanismos, que crie condições aos entes federativos nos âmbitos federal, estadual e municipal, que valorize o papel dos brigadistas, da sociedade civil que está empenhada cada vez mais na proteção do meio ambiente e está junto nos esforços para combater os incêndios.

Por isso, venho aqui expressar o apoio do PT, o meu apoio a esse projeto de lei, cujo relatório, coordenado pela Deputada Professora Rosa Neide, foi muito bem elaborado.

Logo, denota-se uma grande contrariedade entre o Projeto de Lei nº 5.269, de 2020, e a atual sistemática da legislação ambiental que trata do tema, em especial as duas leis já citadas, destacando que uma destas foi transformada em lei há menos de 1 ano e ainda representa o posicionamento majoritário da Câmara dos Deputados, incluindo até mesmo a posição dos partidos de esquerda, que foram favoráveis ao Projeto de Lei nº 11.276, de 2018, na forma do Substitutivo apresentado pela relatora em Plenário.

Mais do que essa contrariedade, o que causa estranhamento é a dep. Professora Rosa Neide ter apresentado seu Projeto de Lei nº 5.269 em 2020, ao passo que no ano seguinte, em 2021, relatou o Projeto de Lei nº 11.276, de 2018, que claramente rejeitava o teor daquele projeto, o qual não só deveria estar apensado a este, como deveria ter sua prejudicialidade declarada após a aprovação do texto substitutivo ao PL 11.276, de 2018, e sua consequente transformação na Lei nº 14.944, de 2024.

Portanto, numa compreensão lógica diante da sucessão dos eventos legislativos citados, a única conclusão possível é de que a principal autora da proposição ora em análise mudou seu posicionamento, amadurecendo quanto ao tema e compreendendo que não se deve inverter



o ônus probatório da responsabilização atinente às causas por uso irregular de fogo.

Retornando estritamente ao mérito do Projeto de Lei nº 5.269, de 2020, além das contrariedades elencadas acima, passamos a apresentar outros argumentos nesta análise de mérito concernente ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável para expor a necessidade de rejeitar a proposição e a emenda da relatora.

A proposição pretende inverter a lógica da responsabilização por incêndios em que o possuidor ou proprietário pode sequer ter participação, mas verdadeiramente ser uma vítima e ter até prejuízos decorrentes dessa situação.

Invertendo essa lógica penal de responsabilização, diversos aspectos processuais e princípios constitucionais que norteiam o Estado Democrático de Direito serão violados, estando a proposição, caso transformada em lei, passível de controle de constitucionalidade diante da insegurança jurídica que vitimar o homem do campo, figura essencial na conservação do meio ambiente e propagação do desenvolvimento sustentável que é exemplar no Brasil.

Quanto à emenda da relatora, trazemos um caso hipotético de falhas em suas pretensões: imaginemos que o possuidor ou proprietário tenha submetido seu plano de manejo integrado do fogo para análise do órgão ambiental e este foi moroso, ocorrendo algum incêndio na propriedade durante este período.

Nesse caso, não haverá a exclusão do nexo de causalidade e o proprietário será responsabilizado pelo incêndio mesmo tendo apresentado um plano de manejo integrado do fogo, pois este ainda não teria sido aprovado pelo órgão ambiental, como dita o parágrafo quinto a ser incluído no art. 38 pela emenda apresentada pela relatora, deputada Camila Jara.

E, se a análise do caso hipotético ocorrer com base no parágrafo quarto disposto na emenda da relatora, também há total subjetividade sobre as condições para que o possuidor ou proprietário



garanta as provas necessárias para justificar que não foi o culpado pelo incêndio, especialmente tendo em vista as dimensões continentais e também situações muito peculiares e distintas em cada região do país no ambiente rural.

Reforçamos que a situação em diversos entes federados é de uma grande vulnerabilidade socioeconômica em que os métodos utilizados por determinados indivíduos são arcaicos em decorrência da falta de instrução e situação de pobreza regional.

Esses casos merecem ser alcançados por investimentos, recursos e políticas eficazes na modernização do manejo integrado do fogo, não de uma inversão da responsabilização sem qualquer razoabilidade e fugindo da realidade que vivemos no Brasil, representando ideais abstratos promovidos em âmbito global por ambientalistas extremistas, os quais não se aplicam concretamente em nosso país.

Nessa conjuntura, nada mais adequado que contextualizar com as situações contemporâneas referentes à organização da COP30, em que se discute a captação de recursos na ordem de mais de 1 trilhão de dólares para subsidiar medidas necessárias aos países subdesenvolvidos para fomentarem essas políticas de inovação e transição.

Ocorre que, pelos posicionamentos gerais e pelo que vimos na COP29, em Baku, no Azerbaijão, dificilmente teremos esse valor garantido, além de que não existem garantias de que este montante seria destinado para aplicação em valores minimamente aceitáveis para suprimos esses problemas de vulnerabilidade, pobreza e falta de desenvolvimento econômico em determinadas regiões brasileiras.

Aliás, se somarmos os recursos bilionários destinados para a COP30 em Belém, tanto do Governo Federal quanto de outras organizações públicas, como a Itaipu Binacional, teremos valores que no mesmo período não foram gastos pelo atual Executivo federal com os órgãos de fiscalização e autuação envolvendo incêndios, tanto pelo Ministério do Meio Ambiente quanto pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.



Como exemplo, o orçamento do Ministério do Meio Ambiente para combate a incêndios florestais em 2024 tinha uma previsão de R\$ 206 milhões, mas sofreu redução e ficou em torno de R\$ 151 milhões.

No caso do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em 2024, a projeção orçamentária para combate a incêndios florestais para o programa Guardiões dos Biomas – que foi criado em 2021 no Governo Bolsonaro – foi de R\$ 44 milhões, representando 20 milhões de reais a menos do que o valor gasto em 2022 no programa – no ano em questão, reajustando-se os valores pela inflação, foram gastos R\$ 64 milhões, valor superior tanto ao gasto em 2023 quanto em 2024.

Ou seja, o Governo Lula não tem nenhuma prioridade no combate aos incêndios florestais, enfrentando estatísticas de aumentos vertiginosos nas áreas atingidas e reduções drásticas no orçamento ao longo dos últimos anos.

No bioma Cerrado, tivemos aumento de 12% entre janeiro e março de 2025 em comparação com o mesmo período de 2024.

Da mesma maneira, a Mata Atlântica e o Pampa sofreram com aumentos nas áreas atingidas por incêndios no início de 2025: 7% e 1,4%, respectivamente.

Além disso, diferente do que é apontado em sua justificativa pela autora do Projeto de Lei nº 5.269, de 2020, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não se posiciona favorável à inversão do ônus na comprovação da responsabilidade envolvendo incêndios, como pretende o núcleo da proposição em análise.

O Recurso Especial 650.728/SC, citado pela autora, trata da preservação dos manguezais e, apesar de falar das equiparações envolvendo a apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, é bem claro concernente à constatação do nexo causal envolvendo o dano ambiental, além da própria atuação proativa do legislador brasileiro, a mencionar trechos da ementa:



7. No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisamos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador.

13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.

14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, parágrafo primeiro, da Lei 6.938/81. (grifos nossos)

(STJ - REsp 650.728/SC, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 23/10/2007, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/12/2009)

Com essa menção, destacando a acertada afirmação do Superior Tribunal de Justiça de que as obrigações de proteção ao meio ambiente jorram da lei, após passarem pelo crivo do Poder Legislativo, defendemos que a atual legislação ambiental é responsável e capaz de coibir o uso irregular de fogo.

A legislação não tem necessidade de novas mudanças nessa matéria apontada pela proposição, pois já está devidamente aperfeiçoada pela modificação legislativa amplamente citada e efetuada em 2024, o que se deu durante a atual 57ª Legislatura do Congresso Nacional.



Muito pelo contrário, o que precisamos é de aperfeiçoamento dos órgãos de meio ambiente e segurança pública no acompanhamento, investigações e responsabilizações tecnicamente estabelecidas diante do nexo causal entre um incêndio e a conduta criminosa de um sujeito, considerando ainda que os incêndios podem ter como causa adversidades climáticas e não apenas o uso irregular de fogo por criminosos, situação esta que quando é constatada, tem o nosso total apoio em severas punições pelos prejuízos causados.

Sob essa perspectiva, citamos por fim a apreciação na Sessão Deliberativa de 29 de abril de 2025 do Projeto de Lei nº 3.469, de 2024, que dispõe sobre medidas de aumento da capacidade de resposta do Poder Público frente às ocorrências de incêndios florestais, relatado pelo atual primeiro vice-presidente da Comissão, deputado Nilto Tatto.

Foi apresentado o Destaque nº 05 para deliberação em separado do art. 18 do Substitutivo apresentado ao projeto mencionado, que tratava justamente de uma tentativa de alterar a responsabilização nos casos de incêndio, em intenção semelhante à do Projeto de Lei nº 5.269, de 2020, em análise nesta Comissão.

Em sua votação, houve acordo entre todos os partidos - subscrito pelo relator da matéria, o deputado petista Nilto Tatto -, excetuado tão somente a Federação PSOL/REDE, aprovando-se o Destaque e suprimindo o texto mencionado.

Dessa forma, confirma-se mais uma vez a posição de concordância majoritária da Câmara dos Deputados diante da atual sistemática da legislação ambiental afeta à responsabilização nos casos de incêndio.

Assim, em face de todo o exposto, no MÉRITO, dirijo do parecer da relatora e da respectiva emenda apresentada, votando pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.269, de 2020, e da emenda apresentada pela relatora nesta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.



Sala da Comissão, em 30 de abril de 2025.



Deputado JUNIO AMARAL – PL/MG

