

# Manifestação Técnica

## PG/PADM/MA/015/2022/ LRDM

Em 29 de abril de 2022

REFERÊNCIA: PROCESSO MAB-OFI-2022/00372

CONSULTA JURÍDICA. DIREITO AMBIENTAL. LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO POR DANO AMBIENTAL CONSTATADO A PARTIR DE IMAGENS DE SATÉLITE. POSSIBILIDADE.

### **I - RELATÓRIO**

Trata-se de consulta jurídica formulada pela Subsecretaria de Meio Ambiente – MA/SUBMA indagando sobre a possibilidade/viabilidade jurídica da lavratura de Auto de Infração por dano ambiental constatado somente por meio de imagens de satélite, ou seja, sem a prévia realização de inspeção por fiscal da Secretaria de Meio Ambiente.

É o breve relatório.

### **II - ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, é cediço que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de natureza difusa, que deve ser protegido tanto pelo Poder Público quanto pela coletividade, visando o atendimento das necessidades atuais e das futuras gerações, nos termos do artigo 225, *caput*, da Constituição da República:

*Art. 225. 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.*

Conforme o artigo 23, inciso VI, da Carta da República, “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

*VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;*

No âmbito municipal, a matéria em análise está regulamentada no Decreto Municipal nº 32.244, de 10 de maio de 2010, que estabeleceu os procedimentos operacionais relativos à lavratura dos Autos de Infração em virtude da informatização, destacando-se os dispositivos a seguir transcritos:

**Art. 8.º O Auto de Infração será lavrado no local em que for verificada a infração ou na sede da repartição competente, pelo servidor que a houver constatado, independente de testemunhas, e deverá conter, de forma clara, correta e sem rasuras as seguintes informações:**

*I - Secretaria e Órgão Autuante;*

*II - Identificação do Infrator: Nome e endereço completos, incluindo Código de Endereçamento Postal (CEP), Bairro, Cidade e Estado, bem como o Número de Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), quando for o caso;*

**III - Descrição da Infração, preceitos legais referentes à infração e à respectiva penalidade e valor da multa;**

**IV - Data e Local da Infração;**

**V - Data de Lavratura, Assinatura e Matrícula do Servidor;**

*VI - Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas (CPF), quando for o caso.*

**§1º A lavratura do Auto de Infração poderá ser realizada:**

*I - Pelo preenchimento dos talonários numerados;*

*II - Por inserção dos dados em sistemas informatizados locais ou em dispositivo integrado ao Sistema de Controle de Autos de Infração, com numeração disponibilizada pela F/STM.*

**§2.º No preenchimento do DARM constante do Auto de Infração, todos os campos são obrigatórios, salvo inscrição municipal, competência e valor da mora.**

**§3.º Os itens I, II, III, IV e V constantes do Auto de Infração são de preenchimento obrigatório no Auto de Infração.**

**§4.º A assinatura exigida no inciso V deste artigo poderá ser substituída por assinatura digitalizada ou senha eletrônica.”**

A Lei Federal nº 9.605/1998, ao cuidar das infrações administrativas ambientais, dispõe no seguinte sentido:

*Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.*

**§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.**

**§ 2º Qualquer pessoa, constatando infração ambiental, poderá dirigir representação às autoridades relacionadas no parágrafo anterior, para efeito do exercício do seu poder de polícia.**

**§ 3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.**

**§ 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.**

No tocante à realização de atos administrativos, conforme lição da doutrina, a competência é regulada por lei e é concedida a

um agente da Administração Pública, de modo que todo o ato expedido por agente incompetente será considerado inválido<sup>1</sup>.

Conveniente, ainda mencionar lição de Hely Lopes Meirelles no sentido de que:

*Entende-se por competência administrativa o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. Todo ato emanado de agente incompetente, ou realizado além do limite de que dispõe a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração. Daí a oportuna advertência de Caio Tácito de que 'não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma do Direito'.<sup>2</sup>*

Apontadas as legislações pertinentes ao caso, bem como os apontamentos doutrinários, passamos as considerações desta PG/PADM.

No caso em apreço, questiona-se acerca da possibilidade de lavratura de Auto de Infração por dano ambiental constatado por meio de imagens de satélite, sem a necessidade de prévia inspeção de fiscal do órgão competente.

À luz do art. 23, inciso VI c/c art. 225 da CF/88, a proteção ao meio ambiente é matéria de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Município. Deste modo, a defesa ambiental concerne a todas as pessoas de direito público da federação de forma não excludente.

O artigo 8º caput do Decreto Municipal nº 32.244, de 10 de maio de 2010, menciona que o Auto de Infração será lavrado no local em

que for verificada a infração ou na sede da repartição competente, pelo servidor que a houver constatado, independente de testemunhas.

Ressalta-se que embora o Decreto Municipal nº 32.244, de 10 de maio de 2010 mencione, em seu art. 8º, que o Auto de Infração será lavrado pelo servidor que houver constatado a infração ambiental, a lei é silente quanto à forma de constatação da infração. Nesse sentido, não havendo vinculação quanto à forma de constatação da infração, a princípio, não se vislumbra óbice jurídico na lavratura de Auto de Infração por dano ambiental constatado via imagens de satélite.

Diante do mundo informatizado no qual a sociedade está inserida, necessário que a Administração Pública não fique alheia às inovações tecnológicas que se impõem. Nesse sentido, tendo como norte o interesse público, o atendimento ao princípio da eficiência, bem como a observância dos demais princípios insculpidos no art. 37, da Constituição Federal, a interpretação jurídica deve se dar à luz das inovações tecnológicas, conforme se vê na lição da doutrina<sup>3</sup>:

*As instituições jurídicas são inventos humanos, que sofrem variações no tempo e no espaço. Como processo de adaptação social, o direito deve estar sempre se refazendo, em face da mobilidade social. A necessidade de ordem, paz, segurança, justiça, que o direito visa a atender, exige procedimentos sempre novos. Se o direito se envelhecer, deixa de ser um processo de adaptação, pois passa a não exercer a função para qual foi criado. Não basta, portanto, o ser do direito na sociedade, é indispensável o ser atuante, o ser atualizado. Os processos de adaptação*

1 GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo, São Paulo: Saraiva. 17 ed. 2012, p. 56

2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros. 24 ed. 1999, p. 147.

3 NADER, Paulo. Introdução ao estudo do Direito. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, p. 23.

*devem-se renovar, pois somente assim o direito será um instrumento eficaz na garantia do equilíbrio e harmonia social.*

O questionamento da pasta versa exatamente sobre a necessidade de prévia fiscalização presencial para que se constate o dano ou infração ambiental a culminar na lavratura de Auto de Infração.

A Administração Pública, como principal precursora do interesse público, goza da presunção de veracidade/legalidade em seus atos, conforme se vê na lição da doutrina<sup>4</sup>:

*Quanto ao princípio da presunção de legitimidade, de legalidade e de veracidade, é forçoso convir que, para materializar o interesse público que norteia a atuação administrativa, as decisões da Administração Pública são dotadas do atributo da presunção de legitimidade e de legalidade, tornando-se presumivelmente verdadeiras quanto aos fatos e adequadas quanto à legalidade. Tal atributo permite, inclusive, a execução direta, pela própria administração, do conteúdo do ato ou decisão administrativa, mesmo que não conte com a concordância do particular.*

Especificamente sobre o uso de imagens de satélite pela fiscalização ambiental o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Comissão do Meio Ambiente, publicou a Nota Técnica nº 01/2011, com os trechos que abaixo são destacados:

*NOTA TÉCNICA Nº 01/2021 – CMA, 01 DE FEVEREIRO DE 2021*

*Nota Técnica referente a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro com a finalidade de fomentar os órgãos de fiscalização ambiental a implementarem medidas tecnológicas de controle dos*

*desmatamentos ilegais a exemplo do uso de sistemas de monitoramento remoto.*

*CONSIDERANDO que os Tribunais Pátrios têm se manifestado de forma remansosa pela validade das imagens de satélites como meio idôneo para comprovar os usos do solo; CONSIDERANDO, nesse sentido, que o STF enfrentou a matéria nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo nº 1062220/SC, em que se discutia situação na qual a exploração de areia teria extrapolado os limites da licença ambiental, ocasião em que o eminente Ministro Edson Fachini fez constar em sua decisão transcrição da decisão proferida na origem, segundo a qual: “A comparação das imagens da área, antes e depois da exploração, permitem a comprovação da extração realizada e a posterior recomposição da área, corroborando a vistoria realizada pela Polícia Ambiental. Dessa forma não há como questionar a validade dessas imagens, já que realizadas através de programa profissional, amplamente utilizado nas medições e constatações de imagens, uma ferramenta muito eficaz na comprovação das medições, juntamente com outros elementos utilizados pela Polícia Ambiental quando da realização da vistoria”.*

*CONSIDERANDO, de mesmo modo, que nos autos do Habeas Corpus nº 138.523/RJ, em questão criminal cuja prova há de ser a mais certa por se tratar de matéria alusiva ao status libertatis do ser humano, no qual o paciente alegou a invalidade do uso de imagens de satélite para embasar sua condenação, haja vista a não previsão expressa desse tipo de prova no Código de Processo Penal, oportunidade em que o mesmo Ministro Edson Fachini, após analisar a aplicação do disposto no art. 157, do CPP, deixou assentado que:*

*“(…) as imagens obtidas a partir do “Google Earth” não constituem prova ilícita, na medida em que sua produção, acessível ao público em geral, não configura violação a normas constitucionais ou legais. Ademais, não é possível que, nos tempos atuais, a instrução processual simplesmente ignore as*

<sup>4</sup> GAVIÃO, Alexandre Guimarães. Os Princípios mais relevantes do Direito Administrativo. In: Revista da EMERJ, v. 11, n. 42, 2008, página 137.

*inovações tecnológicas e persista, de forma exclusiva, observando os meios tradicionais de investigação. Na mesma linha, o art. 369 do CPC, aplicável subsidiariamente ao processo penal (art. 3º, CPP), prescreve que: 'Art. 369. As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz'. Não se trata, portanto, de invalidade".*

*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 e repressiva para a questão de monitoramento ambiental adequado e combate aos desmatamentos ilegais, tendo em vista a extensão territorial do nosso país, subsidia a atuação do Ministério Público na área ambiental no enfrentamento dos desmatamentos ilegais com a apresentação dos seguintes direcionamentos técnicos:*

*1. Atuação junto aos Estados, Municípios e seus respectivos órgãos ambientais para a adoção de medidas necessárias para promover a fiscalização, monitoramento e autuação remotas para coibir degradações ambientais com o uso das tecnologias disponíveis, a exemplo das informações públicas e gratuitas constantes em bancos de dados oficiais, como Prodes, Deter e Programa Queimadas, todos do INPE, ou adoção de outras plataformas que possibilitem a célere repressão e responsabilização pelos ilícitos ambientais, a exemplo da Mapbiomas Alerta, garantindo-se o efetivo cumprimento ao disposto na Lei n.º 12.651/2012 (Código de Proteção da Vegetação Nativa).*

Cabe destacar da Nota Técnica acima o fato de que já se tem decisão do Supremo Tribunal Federal validando o uso de imagem de satélites como um meio idôneo de

comprovação de infrações ambientais, e até mesmo para comprovação de delito, sendo sabida a cautela que se tem para admitir novos meios de prova em matéria de Direito Penal.

Ademais, a Nota Técnica é robustecida com decisões judiciais que não foram transcritas nesta Manifestação técnica, mas que corroboram a possibilidade de uso de imagens de satélite para fins de comprovação de danos ambientais e autuações.

Veja-se que algumas objeções em relação ao uso de imagens de satélite para o exercício do poder de polícia ambiental vinculam-se a uma eventual imprecisão das imagens em relação às delimitações de propriedades e à extensão das áreas degradadas, imprecisão que seria bastante mitigada no meio urbano, no qual se tem diversos referenciais que permitem, após o tratamento técnico das imagens, uma precisão muito considerável em relação à delimitação de imóveis e à extensão dos danos ambientais.

Forçoso concluir, portanto, pela possibilidade de lavratura de AI por meio da constatação de dano/infração ambiental por imagens de satélite, tendo em vista a presunção de veracidade atribuída a Administração Pública em função do interesse público.

Além disso, insta ressaltar que a infração ambiental que origina o Auto de Infração, por força da Lei Federal nº 9.605/1998, será apurada em processo administrativo próprio, assegurando ao particular a ampla defesa e o contraditório, sendo que contestado algum aspecto técnico da autuação a realização de vistoria local será necessária para dirimir as dúvidas.

Por fim, o Órgão Ambiental sempre deverá considerar a suficiência das imagens obtidas

por meio de satélite em cada caso concreto, verificando os casos nos quais a realização de uma vistoria *in loco* se revela necessária para apurar com precisão a irregularidade ambiental praticada e sua extensão.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com base na fundamentação supra, não vislumbro óbice jurídico quanto à lavratura de Ato de Infração com base em dano ambiental constatado por meio de imagens de satélite, sem a prévia fiscalização presencial por parte do fiscal do Órgão Ambiental.

Quando no exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório vier a ser contestado algum aspecto técnico da autuação, decorrente de dano ambiental constatado por meio de imagens de satélite, a realização de vistoria local será necessária para dirimir as dúvidas.

Demais disso, o Órgão Ambiental sempre deverá considerar a suficiência das imagens obtidas por meio de satélite em cada caso concreto, verificando os casos nos quais a realização de uma vistoria *in loco* se revela necessária para apurar com precisão os danos ambientais causados e a exata extensão deles.

Rio de Janeiro, 29 de abril de 2022.

#### **LUIZ ROBERTO DA MATA**

Procurador do Município do Rio de Janeiro  
Matrícula nº 10/151.347-2  
OAB/RJ 70.910

**Ao ilustre Procurador-Chefe da  
PG/PADM, submeto a presente  
manifestação.**

\*\*\*

**Visto PG/PADM/062/2022/RDF  
À Manifestação Técnica  
PG/PADM/MA/015/2022/LRDM  
Lavratura de auto de infração decorrente  
de dano ambiental.  
Constatação por satélite. Desnecessidade de  
presença da fiscalização no local  
condicionada à precisão informativa das  
imagens.**

Trata-se de consulta encaminhada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, indagando se a verificação de dano ambiental exclusivamente por satélite dispensaria a presença no local do fiscal autuante para a lavratura do auto de infração.

A MANIFESTAÇÃO TÉCNICA PG/PADM/MA/015/2022/LRDM concluiu pela possibilidade da autuação remota, a partir da existência de elementos técnicos que tragam segurança e certeza sobre a atuação administrativa sancionatória.

O tema foi analisado de forma percuciente pelo I. Procurador do Município Luiz Roberto da Mata, não havendo reparos ou acréscimos a serem feitos quanto ao exposto. Como bem destacado, o art. 8º, *caput*, do Decreto municipal nº 32.244/2010, prevê que o auto de infração será lavrado no local em que a mesma for verificada ou na sede da repartição competente, pelo fiscal que a houver constatado.

A forma de constatação pelo agente autuante não está prevista em lei, sendo de se supor que a mesma pode e deve acompanhar a evolução tecnológica. As imagens de satélite, fotografias, documentos são meios de provas que deverão acompanhar o auto de infração a ser lavrado. A este respeito, note-se o que prevê o art. 16, §1º, do Decreto federal nº

6.514/2008, que, entre outras providências, estabelece o processo administrativo federal para apuração de infrações ambientais:

*“§1º O agente autuante deverá colher todas as provas possíveis de autoria e materialidade, bem como da extensão do dano, apoiando-se em documentos, fotos e dados de localização, incluindo as coordenadas geográficas da área embargada, que deverão constar do respectivo auto de infração para posterior georreferenciamento.”.*

O cuidado a ser adotado pela Pasta é no sentido de que as imagens de satélite contenham precisão informativa a respeito do lugar e do tempo em que foram capturadas, de modo a manter hígido o auto de infração e também permitir ao infrator o exercício do direito à ampla defesa e contraditório.

Desta feita, **aprovo integralmente**, por seus próprios fundamentos e pelos aqui aduzidos, a **Manifestação Técnica PG/PADM/ MA/015/2022/LRDM**.

**Ao I. Subsecretária de Meio Ambiente**, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 05 de maio de 2022.

**RUBEM DARIO FERMAN**

Procurador-Chefe da Procuradoria  
Administrativa

Mat. 11/151.337-3 – OAB/RJ 66.068