

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 inválido¹.

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'.²

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 doutrina³:

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 doutrina⁴:

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

⁴ 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