



NOTA TÉCNICA DA ABRAMPA: Sobre a necessidade de priorizar as fiscalizações remotas e de atualizar o Cadastro Ambiental Rural para coibir o desmatamento ilegal e combater as mudanças climáticas.

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE – ABRAMPA, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na Rua Araguari, 1795, Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG – CEP 30.190-111, cumprindo os seus objetivos institucionais de zelar pela autonomia funcional do Ministério Público para a promoção da proteção do direito ao meio ambiente;

expede a presente **NOTA TÉCNICA**, com a finalidade de destacar a necessidade de priorizar do uso de mecanismos de fiscalização remota de desmatamentos ilegais pelos órgãos ambientais, bem como de suspender o Cadastro Ambiental Rural - CAR dos imóveis nos quais são detectados tais ilícitos, com vistas a conferir efetividade ao combate ao desmatamento ilegal brasileiro, minimizando os seus gravosos impactos para o clima.

Sumário

I. Introdução **II.** O avanço do desmatamento ilegal no Brasil: violações de direitos e danos ambientais e climáticos graves e irreversíveis **III.** Aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e responsabilização. **III.1.** A necessidade de priorizar a fiscalização remota **III.2.** Segurança jurídica do uso de imagens de satélite como prova da materialidade de desmatamento **III.3.** A necessidade de suspensão do Cadastro Ambiental Rural em caso de desmatamento ilícito constatado por vias remotas enquanto perdurar o dano **III.4.** A fiscalização do CAR como ato administrativo vinculado **IV.** Dever de atuação eficiente na defesa do meio ambiente **V.** Medidas relevantes e direcionamentos técnicos

I. Introdução

A presente Nota Técnica externa o posicionamento da ABRAMPA sobre a necessidade de adoção e aprimoramento de duas medidas fundamentais para coibir o desmatamento ilegal e combater as mudanças climáticas, dando efetividade à política ambiental e climática no país, quais sejam: (i) a priorização das fiscalizações remotas, com lavratura de autos de infração e termos de embargo por desmatamentos ilegais a partir de imagens de satélite; e (ii) a consequente suspensão, fundamentada, do Cadastro Ambiental Rural (CAR) dos imóveis nos quais tenham sido constatados tais desmatamentos ilegais.

II. O avanço do desmatamento ilegal no Brasil: violações de direitos e danos ambientais e climáticos graves e irreversíveis

O desmatamento vem avançando significativamente no Brasil. No ano de 2021, observou-se um aumento de 20% da área desmatada em relação ao ano anterior. O MapBiomas Alerta - iniciativa interinstitucional que gera laudos de alertas de desmatamento em todo o país com base em imagens de satélite de alta resolução - identificou e refinou 69.796 alertas em todo o território nacional, revelando o desmatamento de uma área de 1.655.782 hectares no referido ano¹.

Desse total, estima-se um nível de ilegalidade acima de 98%, considerando a falta de autorização de supressão de vegetação registrada no SINAFLOR/IBAMA, requisito para que a atividade seja realizada de forma legal no Brasil². Em diversos casos, os eventos de desmatamento se sobrepõem a Unidades de Conservação (9%), Terras Indígenas (4,7%) e territórios quilombolas (0,2%). Porém, em mais de dois terços dos casos (77%), o desmatamento ocorreu em áreas registradas no Sistema do Cadastro Ambiental Rural - SICAR, verificando-se,

¹ MAPBIOMAS ALERTA. Relatório Anual do Desmatamento no Brasil de 2021, julho de 2022, p. 17-21. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021_Completo_FINAL_Rev1.pdf>.

² Ibidem.

também, alto grau de sobreposição dos alertas de desmatamento com áreas registradas como reserva legal (33%) ou área de preservação permanente – APP (5%). Em 5% da área desmatada no país, os alertas ocorreram em propriedades rurais que já possuem alguma área previamente embargada pelo IBAMA³.

Ao destruir *habitats*, o desmatamento ameaça espécies da fauna e da flora e prejudica os esforços voltados à conservação da biodiversidade. Especialmente diante da pandemia do coronavírus, há que se mencionar que diversos estudos científicos destacam a relação entre o desmatamento e diminuição da biodiversidade nos ecossistemas com o aparecimento e ampliação das doenças emergentes e reemergentes⁴.

O desmatamento também afeta diretamente a vida de milhões de pessoas ao comprometer a oferta hídrica e contribuir para a erosão e a perda de solos férteis. Com efeito, a preservação da vegetação nativa assegura múltiplos e indispensáveis serviços ecossistêmicos, dos quais dependem todos os brasileiros.

Podem-se citar, exemplificativamente: a garantia de disponibilidade de água potável; maior regularidade dos ciclos hídricos; menor variabilidade e maior conforto térmico; proteção contra a elevação do nível do mar; controle da desertificação; melhoria na qualidade do ar; redução da velocidade dos ventos e da poluição sonora e controle da estabilidade do solo, evitando o assoreamento dos rios, enchentes e o deslizamento de encostas e morros, o que poupa vidas e previne diversos outros prejuízos ambientais, econômicos e sociais, além dos aspectos vinculados ao bem-estar físico e psíquico e ao desenvolvimento de atividades turísticas ou vinculadas à bioeconomia⁵.

Ademais, no atual cenário de emergência climática, o enfrentamento do desmatamento ilegal é medida fundamental para assegurar a efetividade do combate às mudanças climáticas e aos seus efeitos deletérios. No Brasil, o setor de

3 Ibidem.

4 A título de exemplo, cita-se o estudo realizado por Jean Carlos Ramos Silva sobre a relação da biodiversidade e a saúde na Mata Atlântica. In: SILVA, Jean Carlos Ramos. Biodiversidade e Saúde. In: FRANKE, Carlos Roberto; ROCHA, Pedro Luis Bernardo da.; KLEIN, Wilfried; GOMES, Sérgio Luiz (Org.). Mata Atlântica e biodiversidade. Salvador: Edufba, 2005.

5 GAIO, Alexandre. Lei da Mata Atlântica Comentada. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2018. p. 35-42.

mudança de uso da terra e floresta, liderado pelo desmatamento ilegal, é o líder de emissões, representando quase metade de todos os lançamentos brasileiros de gases de efeito estufa - GEE, um total de 998 milhões de toneladas de CO₂ equivalente (MtCO₂e).⁶

Com o aumento desenfreado do desmatamento nos últimos anos, tal cenário tem apresentado aguda piora. Em 2020, as emissões do setor de mudança do uso da terra e floresta sofreram um aumento de 23,7% quando comparadas ao ano de 2019. No total, as emissões brasileiras sofreram um aumento de 9,5% no mesmo período⁷.

Do ponto de vista fático, o controle do desmatamento é essencial, portanto, para a conservação da fauna, da flora e da biodiversidade, para a manutenção dos serviços ecossistêmicos dos quais depende a vida, a saúde e o bem-estar a população brasileira e para a efetividade dos esforços de mitigação das mudanças climáticas, que impactam todos.

Do ponto de vista jurídico, tal controle é fundamental para evitar violações inconstitucionais ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225) e a outros direitos fundamentais correlatos, como os direitos à saúde e à vida digna (CF, art. 5º e 6º), além de ofensas à função social da propriedade (CF, art. 5º, XXIII). Trata-se, ainda, de medida essencial para garantir que sejam atingidas as metas de redução das emissões brasileiras, assumidas no âmbito do Acordo de Paris⁸, Tratado de Direitos Humanos de cumprimento obrigatório e com caráter de norma supralegal,

6 SEEG. Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil - 1970-2020, 2021, p. 3-4. Disponível em: <https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf>.

7 Ibidem.

8 Decreto nº 9.073/2017: "Artigo 3º: A título de contribuições nacionalmente determinadas à resposta global à mudança do clima, todas as Partes deverão realizar e comunicar esforços ambiciosos conforme definido nos Artigos 4º, 7º, 9º, 10, 11 e 13, com vistas à consecução do objetivo deste Acordo conforme estabelecido no Artigo 2º. Os esforços de todas as Partes representarão uma progressão ao longo do tempo, reconhecendo a necessidade de apoiar as Partes países em desenvolvimento na implementação efetiva deste Acordo".

na medida em que foi internalizado por meio do Decreto nº 9.073/2017, conforme já reconhecido pelo E. Supremo Tribunal Federal.⁹

III. Aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e responsabilização

Para além do avanço do desmatamento ilícito nos últimos anos, o Relatório do MapBiomas aponta que as ações de fiscalização relativas aos desmatamentos detectados entre 2019 e 2021 atingiram somente 7,7% do total de alertas de desmatamento e 27,1% da área desmatada¹⁰. O dado é preocupante e evidencia a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e responsabilização em vigor, sobretudo em vista dos diversos impactos negativos associados ao aumento do desmatamento.

Nesse contexto, passa-se a explicitar a necessidade de adoção e aprimoramento de medidas administrativas simples, porém fundamentais para assegurar maior efetividade à política ambiental em vigor e ao combate ao desmatamento ilegal.

III.1. A necessidade de priorizar a fiscalização remota

A rigor, os órgãos públicos ambientais de todo o país possuem a obrigação legal de realizar a apuração imediata de responsabilidade administrativa de cada um dos alertas de desmatamento tornados públicos, nos termos do artigo 70, § 3º, da Lei nº 9.605/1998¹¹.

Não obstante, é sabido que os órgãos públicos ambientais e as polícias ambientais, na maioria dos Estados da Federação, não dispõem de recursos

9 STF, ADPF 708, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, Plenário, j. 01/07/2022, p. 8.

10 MAPBIOMAS ALERTA. Relatório Anual do Desmatamento no Brasil de 2021, julho de 2022, p. 17-21. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021_Completo_FINAL_Rev1.pdf>.

11 Lei nº 9.605/98, art. 70, §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”.

financeiros e humanos aptos a permitir a realização de fiscalização presencial em todos os alertas de desmatamento em um prazo razoável. Esse problema é potencializado pelo fato de que os ilícitos de supressão ilegal de vegetação frequentemente ocorrem em locais remotos e de difícil acesso.

Nesse cenário, é imprescindível que os órgãos ambientais adotem, prioritariamente, metodologias de fiscalização remota, utilizando a tecnologia e as imagens de satélite disponíveis para a verificação dos desmatamentos ilegais à distância. Trata-se de alternativa que permite que a fiscalização seja realizada de forma segura e sem a necessidade de comparecimento físico ao local do ilícito, o que poupa tempo, pessoal e o dispêndio de verbas e mão-de-obra públicas para o deslocamento de agentes até o local, bem como permite a apuração imediata das responsabilidades.

Atualmente, existem ferramentas consolidadas que permitem que a fiscalização remota seja realizada de forma válida e segura, como é o caso da plataforma MapBiomas Alerta, que tem por objetivo “contribuir para o fim do desmatamento no Brasil a partir de um sistema de validação, refinamento e geração de laudos de alertas de desmatamento em todo o país”¹², que são disponibilizados, de forma aberta e gratuita.

Baseado na reunião de alertas de desmatamento gerados por diversos sistemas de monitoramento que cobrem todos os biomas do país¹³, o MapBiomas Alerta localiza os focos de desmatamento por meio de imagens de satélite diárias de alta resolução espacial (3m) e gera um laudo com as fotos antes e depois do desmatamento. Os dados obtidos podem ser cruzados com bancos de dados

12 MAPBIOMAS ALERTA. Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2021. Julho de 2022, p. 16. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021_Completo_FINAL_Rev1.pdf>.

13 Os sistemas de monitoramento em operação utilizados foram selecionados por garantirem cobertura de todos os biomas, apresentarem resolução espacial similar e terem frequência mínima de dados mensal. São utilizados: DETER/INPE para a Amazônia e o Cerrado; SAD/IMAZON para a Amazônia; SAD Caatinga/Geodatin para a Caatinga; SAD Mata Atlântica/SOS Mata Atlântica e ArcPlan para a Mata Atlântica; SAD Pantanal/SOS Pantanal e ArcPlan para o Pantanal; GLAD/Universidade de Maryland para os biomas Pampa, Pantanal e Mata Atlântica; SIRAD-X/Instituto Socioambiental (ISA) para a região da Bacia do Xingu (biomas Amazônia e Cerrado).

relevantes, como com o SICAR e com as informações relativas a Autorizações de Supressão de Vegetação - ASV emitidas pelos órgãos públicos ambientais, o que permite uma completa caracterização do imóvel e da supressão de vegetação nativa, bem como facilita a identificação dos proprietários ou possuidores da área e, por conseguinte, o processo de responsabilização pelos ilícitos cometidos.¹⁴

III.2. Segurança jurídica do uso de imagens de satélite como prova da materialidade de desmatamento

Ressalte-se que a jurisprudência já tem reconhecido consistentemente a validade de imagens de satélite como prova da materialidade do desmatamento ilícito, bem como a presunção da veracidade, legalidade e legitimidade da lavratura dos autos de infração ambiental, que nada mais são do que atos administrativos decorrentes do exercício do poder de polícia, embasados em tais provas. Nesse sentido, veja-se a paradigmática decisão do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA. ESTADO DO PARÁ. RESPONSABILIDADE CIVIL PELA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. EXISTÊNCIA DO DANO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DE DOCUMENTOS PÚBLICOS. MAPAS E IMAGENS DE SATÉLITE. ART. 405 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. SÚMULA 7 DO STJ.

[...]

4. Acrescente-se que, consoante o art. 405 do CPC/2015, laudo, vistoria, relatório técnico, auto de infração, certidão, fotografia, vídeo, mapa, imagem de satélite, declaração e outros atos elaborados por agentes de qualquer órgão do Estado possuem presunção (relativa) de legalidade, legitimidade e veracidade, por se enquadrarem no conceito geral de documento público. Tal qualidade jurídica inverte o ônus da prova, sem impedir, por óbvio, a mais ampla sindicância judicial. Por outro lado, documento público ambiental, sobretudo auto de infração, não pode ser desconstituído por prova judicial inconclusiva, dúbia, hesitante ou vaga, mais ainda quando realizada muito tempo após a ocorrência do comportamento de degradação do meio ambiente.

¹⁴ GAIO, Alexandre. A Operação Mata Atlântica em Pé e a utilização da tecnologia de análise de imagens de satélite: a caracterização do estágio sucessional da vegetação nativa suprimida e a fiscalização remota dos desmatamentos ilegais. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico nº 103, Ago-Set/2022, p. 50.

5. Em época de grandes avanços tecnológicos, configuraria despropósito ou formalismo supérfluo negar validade plena a imagens de satélite e mapas elaborados a partir delas. Ou, em casos de desmatamento apontados por essas ferramentas altamente confiáveis, exigir a realização de prova testemunhal ou pericial para corroborar a degradação ambiental.

6. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

[REsp n. 1.778.729/PA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/9/2019, DJe de 11/9/2020]

Tal posicionamento decorre, em primeiro lugar, da constatação de que os avanços tecnológicos no âmbito do sensoriamento remoto garantem alto grau de segurança e confiabilidade às imagens de satélite.

Os dados existentes na atualidade já são tão completos que possibilitam, inclusive, o reconhecimento do estágio de sucessão de remanescentes por meio da análise histórica de imagens de satélite. Trata-se de informação que, além de reiterar a segurança e confiabilidade dos dados existentes, também é especialmente relevante para o controle do desmatamento no bioma da Mata Atlântica, onde é conferido tratamento jurídico diverso aos diferentes estágios sucessionais de vegetação¹⁵.

De fato, desde 2021, os órgãos públicos ambientais no Estado do Paraná realizam, com base em orientação do Ministério Público, fiscalizações por meio remoto em alguns casos de alertas de desmatamento em imóveis rurais que possuem CAR a partir da análise histórica de imagens de satélite e dos alertas refinados e validados pelo sistema MapBiomias Alerta¹⁶. A lavratura de autos de infração ambiental e de termos de embargo é realizada de forma remota e seguida pela devida comunicação dos infratores via Correios e sistema de aviso de

15 GAIO, Alexandre. A Operação Mata Atlântica em Pé e a utilização da tecnologia de análise de imagens de satélite: a caracterização do estágio sucessionais da vegetação nativa suprimida e a fiscalização remota dos desmatamentos ilegais. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico nº 103, Ago-Set/2022, p. 55-60.

16 GAIO, Alexandre. A Operação Mata Atlântica em Pé e a utilização da tecnologia de análise de imagens de satélite: a caracterização do estágio sucessionais da vegetação nativa suprimida e a fiscalização remota dos desmatamentos ilegais. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico nº 103, Ago-Set/2022. p. 52.

recebimento, o fim de se iniciar a abertura de prazo de defesa ou impugnação no âmbito do processo administrativo de responsabilização.

Na mesma toada, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou a Nota Técnica nº 01/2021 com o objetivo de incentivar os órgãos de fiscalização ambiental a implementarem medidas tecnológicas de desmatamento ilegal, como o uso de sistemas de monitoramento remoto. Outras entidades também já emitiram recomendações no mesmo sentido, como é o caso do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Recomendação nº 99/2021) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) (Resolução nº 02/2021), que recomendaram o uso dos dados de sensoriamento remoto para, respectivamente, orientar a atuação dos magistrados e o controle da fiscalização e sanções administrativas.

Não se olvide, ademais, que os laudos emitidos pelos órgãos de fiscalização a partir dessas imagens têm presunção relativa de legalidade, legitimidade e veracidade, podendo o infrator, por meio da produção de provas válidas, buscar a sua desconstituição.¹⁷

III.3. A necessidade de suspensão do Cadastro Ambiental Rural em caso de desmatamento ilícito constatado por vias remotas enquanto perdurar o dano

A Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece como objetivos fundamentais o uso racional dos recursos naturais (art. 4º, VI), atribuindo ao Poder Público o dever de agir no sentido de manter o equilíbrio ecológico (art. 2º, I).

Alguns dos principais instrumentos e normas voltados especificamente à proteção da vegetação nativa constam da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012). Um dos mais relevantes instrumentos criados pela lei diz

¹⁷ GAIO, Alexandre. A Operação Mata Atlântica em Pé e a utilização da tecnologia de análise de imagens de satélite: a caracterização do estágio sucessional da vegetação nativa suprimida e a fiscalização remota dos desmatamentos ilegais. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico nº 103, Ago-Set/2022, p. 54.



respeito ao do CAR, um registro público dos imóveis rurais que reúne, entre outras informações, indicadores sobre a sua regularidade cruciais para a sua fiscalização e para assegurar a recomposição de eventuais danos ambientais.

Nos termos do art. 29 da Lei nº 12.651/2012, o CAR é o:

[...] registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

De forma complementar, o artigo 6º do Decreto nº 7.830/2012, que dispõe sobre o SICAR, prevê que a inscrição no CAR é obrigatória para todas as propriedades e posses rurais e tem natureza declaratória e permanente.

A inscrição no CAR deve ser realizada, preferencialmente, nos órgãos ambientais estaduais. Dela, devem constar as áreas de reserva legal, áreas de preservação permanente, áreas de uso restrito ou de uso alternativo do solo, além de informações sobre remanescentes de vegetação nativa. O CAR depende de validação pelos órgãos ambientais, que, além de avaliarem a regularidade das informações prestadas, também devem identificar eventuais sobreposições do imóvel rural com Terras Indígenas, Unidades de Conservação, terras públicas, áreas embargadas, ou mesmo com outros imóveis rurais. Assim, viabiliza-se a correção de equívocos e a identificação de ilícitos por parte dos órgãos ambientais a partir das informações prestadas pelo particular.

Nesse sentido, a CAR se presta ao controle, monitoramento e combate ao desmatamento, sobretudo tendo em vista que a inscrição é requisito fundamental para que proprietários ou possuidores de imóveis acessem subsídios governamentais e financiamentos de instituições financeiras, bem como para que possam comercializar regularmente seus produtos.

É importante ressaltar que os problemas na implementação adequada do CAR vêm dificultando sobremaneira o controle do desmatamento no país. De acordo com dados do Serviço Florestal Brasileiro, mais de 6,5 milhões de imóveis

rurais foram cadastrados no CAR, mas pouco mais de 32 mil cadastros tiveram a análise de regularidade ambiental concluída, o que representa menos de 1% do total¹⁸. E o que é mais grave: a adesão à regularização é extremamente baixa: apenas 1.169 termos de compromissos foram firmados, o que corresponde a 0,01% dos imóveis cadastrados¹⁹.

De todo modo, fato é que as informações declaradas no CAR podem resultar em diferentes situações. De acordo com a Instrução Normativa MMA nº 2/2014, o demonstrativo pode apresentar a situação do cadastro como (i) ativo²⁰; (ii) pendente²¹; ou (iii) cancelado²². Em 2018, a Resolução MMA/SFB nº 3/2018 incluiu, complementarmente, a possibilidade de a situação do cadastro ser de “suspensão”, caso haja decisão judicial ou administrativa, devidamente justificada, do órgão competente, o que também foi incorporado pela Portaria MAPA nº 121/2021.

18 Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/boletim-informativo-car/BoletimCARAGOrevisadoatualizados.pdf>> e <<https://globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2022/05/codigo-florestal-completa-10-anos-com-apenas-04-do-cadastro-ambiental-rural-analisado.html>>.

19 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/05/apos-dez-anos-de-codigo-florestal-001-dos-imoveis-rurais-aderem-a-regularizacao.shtml>>.

20 Instrução Normativa MMA nº 2/2014: “Art. 51 [...] I - ativo: a) após concluída a inscrição no CAR; b) enquanto estiverem sendo cumpridas as obrigações de atualização das informações, conforme § 3o do art. 6o do Decreto no 7.830, de 2012, decorrente da análise; e c) quando analisadas as informações declaradas no CAR e constatada a regularidade das informações relacionadas às APP’s, áreas de uso restrito e RL”.

21 Instrução Normativa MMA nº 2/2014: “Art. 51 [...] II - pendente: a) quando houver notificação de irregularidades relativas às áreas de reserva legal, de preservação permanente, de uso restrito, de uso alternativo do solo e de remanescentes de vegetação nativa, dentre outras; b) enquanto não forem cumpridas as obrigações de atualização das informações decorrentes de notificações; c) quando constatadas sobreposições do imóvel rural com Terras Indígenas, Unidades de Conservação, Terras da União e áreas consideradas impeditivas pelos órgãos competentes; d) quando constatadas sobreposição do imóvel rural com áreas embargadas pelos órgãos competentes; e) quando constatada sobreposição de perímetro de um imóvel com o perímetro de outro imóvel rural; f) quando constatada declaração incorreta, conforme o previsto no art. 7o do Decreto no 7.830, de 2012; g) enquanto não forem cumpridas quaisquer diligências notificadas aos inscritos nos prazos determinados”.

22 Instrução Normativa MMA nº 2/2014: “Art. 51 [...] III - cancelado: a) quando constatado que as informações declaradas são total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas, nos termos do § 1o do art. 6o do Decreto no 7.830, de 2012; b) após o não cumprimento dos prazos estabelecidos nas notificações; ou c) por decisão judicial ou decisão administrativa do órgão competente devidamente justificada.”

Assim, é indiscutível que o Poder Judiciário e os órgãos administrativos competentes podem suspender, justificadamente, a inscrição de um imóvel no CAR, o que certamente deve ser feito nos casos de lavratura de auto de infração ambiental por desmatamento ilegal, inclusive a partir de fiscalização remota com base nos registros de imagens de satélite.

Sobre o tema, ressalte-se novamente que, segundo o Relatório Anual do MapBiomas, 77% do desmatamento em 2021 ocorreu em áreas registradas no SICAR²³, o que demonstra a importância do dever de atualização dos registros do CAR pelos estados e municípios em caso de verificação de ilegalidades nas propriedades cadastradas.

Não se trata apenas de possibilidade, mas de verdadeiro dever do órgão ambiental responsável pela atuação, tendo em vista que a manutenção da situação do CAR como ativo em caso de lavratura de auto de infração ambiental por desmatamento é ilegal, permitindo que os proprietários ou possuidores dos imóveis irregulares continuem a acessar e subsídios governamentais e financiamentos de instituições financeiras indevidamente, bem como que comercializem produtos oriundos de imóvel com passivo ambiental não sanado, o que configura potencial enriquecimento ilícito.

III.4. A fiscalização do CAR como ato administrativo vinculado

A fiscalização e aplicação de penalidades em decorrência de inconsistências no CAR escapam à discricionariedade do agente público, constituindo-se como deveres genuínos do agente, sem espaço para uma avaliação subjetiva da conveniência da atuação. Trata-se, portanto, de atos administrativos vinculados.

²³ MAPBIOMAS ALERTA. Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2021. Julho de 2022, p. 20. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2021/RAD2021_Completo_FINAL_Rev1.pdf>.

A vinculação de tais atos decorre diretamente da sistemática legal e normativa imposta aos órgãos ambientais.

Em primeiro lugar, o artigo 51 da Lei de Vegetação Nativa prevê expressamente que, em caso de desmatamento em desacordo com as previsões legais, é obrigação do órgão ambiental embargar a obra ou atividade que deu ensejo à irregularidade. Nos termos da lei, cuida-se de “medida administrativa voltada a impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada”. De acordo com o parágrafo 2º do mesmo artigo, também é obrigação do órgão ambiental disponibilizar publicamente as informações sobre o imóvel embargado²⁴.

Complementarmente, o artigo 7º do já mencionado Decreto nº 7.830/2012 destaca que também é obrigação do órgão ambiental notificar o requerente do CAR em caso de pendências ou inconsistências nas informações declaradas e documentos apresentados, a fim de que possa realizar as correções e adequações necessárias. O parágrafo 1º do artigo ainda prevê a penalidade de cancelamento do CAR em caso de descumprimento do prazo estabelecido para a regularização²⁵.

Logo, verificando-se a ocorrência de ilícitos de qualquer natureza, inclusive por meio do monitoramento remoto, o agente tem o dever de atuar no sentido de coibir a continuidade e ampliação do desmatamento, o que inclui a suspensão do CAR do imóvel no qual ocorreu o ilícito.

24 Lei nº 12.651/2012: “Art. 51. O órgão ambiental competente, ao tomar conhecimento do desmatamento em desacordo com o disposto nesta Lei, deverá embargar a obra ou atividade que deu causa ao uso alternativo do solo, como medida administrativa voltada a impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada. [...] § 2º O órgão ambiental responsável deverá disponibilizar publicamente as informações sobre o imóvel embargado, inclusive por meio da rede mundial de computadores, resguardados os dados protegidos por legislação específica, caracterizando o exato local da área embargada e informando em que estágio se encontra o respectivo procedimento administrativo”.

25 Decreto nº 7.830/2012: “Art. 7º. Caso detectadas pendências ou inconsistências nas informações declaradas e nos documentos apresentados no CAR, o órgão responsável deverá notificar o requerente, de uma única vez, para que preste informações complementares ou promova a correção e adequação das informações prestadas. §1º Na hipótese do caput, o requerente deverá fazer as alterações no prazo estabelecido pelo órgão ambiental competente, sob pena de cancelamento da sua inscrição no CAR”.

Em prol da eficiência administrativa e da prevenção do agravamento dos danos ambientais, é preciso que, imediatamente após a lavratura do auto de infração ambiental por desmatamento e por meio de decisão administrativa devidamente fundamentada, seja alterada a situação do imóvel inscrito no CAR de “ativo” para “suspenso”. Pelos mesmos motivos, faz-se necessário que a suspensão do cadastro se mantenha até que haja a resolução do passivo ambiental.

IV. Dever de atuação eficiente na defesa do meio ambiente

A utilização de mecanismos de fiscalização remota e a suspensão do CAR de imóveis nos quais se tenha constatado desmatamentos ilícitos são medidas que atendem ao princípio da prevenção, decorrente do artigo 225 da Constituição Federal, uma vez que permitem a atuação imediata para coibir o avanço dos ilícitos, prevenindo a ocorrência de danos mais gravosos e potencialmente irreversíveis.

As medidas atendem, ainda, ao dever de eficiência, inscrito no *caput* do artigo 37 da Constituição como um princípio regente da Administração Pública e que deve, necessariamente, pautar a atuação do Poder Público na consecução do seu dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do clima estável.

A centralidade da eficiência administrativa no combate ao desmatamento foi inclusive destacada no E. Supremo Tribunal Federal pelo voto da Exma. Ministra Cármen Lúcia ao decidir a ADPF 760:

Como em matéria ambiental a finalidade de precaução, de prevenção e de proteção são determinantes permanentes como qualidade inerente à preservação do meio ambiente ecologicamente saudável, a eficiência integra a principiologia determinante do comportamento administrativo válido. Então, em matéria ambiental aquele princípio estende-se e limita a qualificação discricionária posta, em outras atuações administrativas do Estado, como decorrência mesma das características do direito fundamental que por ele se impõe implementar, pelas medidas imprescindíveis de precaução,

prevenção e, se ultrapassadas as condições de excelência da prática de proteção ambiental, a reparação de danos provocados. A eficiência administrativa em matéria ambiental restringe a atuação administrativa em sua escolha possível de oportunidade para atuar e finalidade a ser cumprida. A razão de ser (razoabilidade) que demonstre o elo determinante do agir administrativo ou da inação estatal são cotejados com os fins (sempre de proteção ambiental ecologicamente saudável) a que se destinam as práticas e a obtenção do resultado precavido ou preventivo do bem de todos²⁶

De fato, a fiscalização por via remota se apresenta como o modelo mais eficaz disponível para o combate ao desmatamento, tendo em vista que permite a tomada de ação imediata e sem aumentar os encargos financeiros do Poder Público, não havendo justificativa para a sua não utilização. Por sua vez, a suspensão do CAR é medida administrativa simples, com efeitos práticos relevantes para induzir o particular a ajustar-se aos ditames da legalidade, de modo que tal omissão por parte dos órgãos fiscalizadores não se justifica.

A bem da verdade, em matéria ambiental, a omissão do Poder Público e a proteção insuficiente são vedadas. Por se tratar de direito fundamental, difuso, subjetivo e intergeracional, aplica-se ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais e dos direitos fundamentais. Nesse sentido, elucida o seguinte julgado do E. Supremo Tribunal Federal:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. (...) os direitos de terceira geração (...) materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

26 STF, ADPF 760, Voto da Rel. Min. Cármen Lúcia, p. 38. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>>.

[STF, MS 22.164/SP. Rel. Min. Celso de Mello, DJe 30.10.1995]

Cabe, portanto, ao Estado assegurar o núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por força dos seus deveres de proteção, não pode omitir-se ou atuar de forma insuficiente, sob pena de incorrer em violação à ordem jurídico-constitucional. Como esclarecem Sarlet e Fensterseifer,

(...) tanto não há “margem” para o Estado “não atuar”, quanto não lhe é deferida a prerrogativa de “atuar de forma insuficiente” (tudo à luz do princípio da proibição da insuficiência de proteção ou de proteção deficiente, aqui vislumbrado, em especial, na sua conexão com as exigências da proporcionalidade) na proteção do ambiente, pois tal atitude estatal resultaria em prática inconstitucional (...)

Diante da insuficiência manifesta de proteção estatal (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação em dada matéria, conforme já se pronunciou o STF), há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um dever-poder) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais (...)²⁷

Em suma, com a adoção de ferramentas de acompanhamento à distância, os desmatamentos ilegais podem ser constatados com segurança e rapidez, assim como é viabilizada a atuação imediata e pouco onerosa dos órgãos de fiscalização, inclusive com a suspensão do CAR, o que permite que o órgão ambiental atue no sentido de evitar que desmates iniciais se transformem em enormes passivos, em atenção aos ditames constitucionais que impõem ao Poder Público o dever de agir de forma eficiente na defesa do meio ambiente, com atenção ao princípio da prevenção. A eficiência da utilização dos mecanismos de sensoriamento remoto para fins de fiscalização e sancionamento é inclusive

²⁷ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, pp. 293, 300.

expressamente reconhecida nas já mencionadas Nota Técnica nº 01/2021 do CNMP e na Resolução nº 02/2021 da Atricon.

V. Medidas relevantes e direcionamentos técnicos

A fiscalização remota, associada ao adequado manejo do CAR pelos órgãos fiscalizadores, são importantes ferramentas no combate imediato e eficaz aos desmatamentos ilícitos, capazes de impedir, sem maiores ônus para a Administração, que haja a fruição de benefícios indevidos pelo possuidor ou proprietário e que se dissemine o lesivo sentimento de impunidade pelo cometimento de ilícitos ambientais.

Conclui-se, de maneira fática e tecnicamente embasada, que em um contexto de avanço do desmatamento ilegal e de falta de capacidade institucional dos órgãos ambientais de responder a esse avanço a partir do seu modo operacional tradicional, de fiscalização presencial de todos os alertas de desmatamento, faz-se necessária e urgente a adoção de medidas aptas a aprimorar a fiscalização e a responsabilização de infratores.

Conclui-se, assim, que:

- A fiscalização ambiental remota, por meio de imagens de satélite, é possível e segura, com ampla e crescente aceitação perante os órgãos de justiça brasileiros;
- Os órgãos ambientais têm o dever legal e constitucional de, a partir dos alertas de desmatamento detectados por imagens de satélite, e da constatação de que não há a correspondente Autorização de Supressão de Vegetação Nativa, de promover a imediata apuração do ilícito ambiental por meio da lavratura de auto de infração e de termo de embargo, priorizando-se a fiscalização remota;
- Os órgãos ambientais têm o dever legal e constitucional de, nos casos de lavratura de auto de infração e termo de embargo por desmatamento ilegal, determinar ato contínuo, por meio de decisão administrativa

fundamentada, a suspensão do CAR do imóvel no qual o ilícito foi cometido até que haja a resolução do passivo ambiental.

Assim, com o devido acatamento à independência e autonomia funcional dos membros do Ministério Público, a ABRAMPA subsidia a atuação do Ministério Público com a apresentação dos seguintes direcionamentos técnicos, em busca de uma atuação incisiva no combate ao desmatamento, com vistas à efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao clima estável:

a) Considerando-se a confiabilidade dos dados obtidos por meio de sensoriamento remoto e o reconhecimento jurisprudencial do seu valor e da validade dos autos de infração baseados em informações obtidas remotamente,

- i) é recomendável a utilização de tais dados como prova em ações de responsabilização por desmatamento ilícito;
- ii) é recomendável a atuação junto aos órgãos ambientais competentes para o fim de que priorizem a fiscalização remota dos desmatamentos ilegais por meio da utilização de imagens de satélite e cruzamentos de dados;

b) Considerando-se o dever dos órgãos ambientais em exercerem, de ofício, a gestão do CAR, inclusive suspendendo-o fundamentadamente em caso de prática de ilícito,

- i) recomenda-se a atuação junto aos órgãos ambientais competentes para o fim de que promovam a imediata atualização do CAR nos casos de lavratura de auto de infração ambiental por desmatamento ilegal, verificado remota ou presencialmente, substituindo a situação de “ativo” para “suspenso” até que haja a resolução do passivo ambiental, com base em decisão fundamentada;
- ii) recomenda-se a inclusão de pedidos cautelares de suspensão do CAR em ações de responsabilização (cível ou criminal) por desmatamento ilícito;

c) Considerando-se a repercussão de interesse geral para a atuação ambiental do Ministério Público, incentiva-se que os Centros de Apoio Operacional especializados em Meio Ambiente, as Câmaras de Coordenação e Revisão, ou órgãos assemelhados das unidades e ramos do Ministério Público, desenvolvam esforços para estimularem a adoção das medidas aqui elencadas.

Belo Horizonte, 21 de setembro de 2022.

ALEXANDRE Assinado de forma
digital por ALEXANDRE
GAIO:02098 GAIO:02098613989
613989 Dados: 2022.09.21
15:33:42 -03'00'

Alexandre Gaio

Presidente da ABRAMPA

Promotor de Justiça do MPPR



Luciano Furtado Loubet

1º Vice-Presidente da ABRAMPA

Promotor de Justiça do MPMS