



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 368373/2022**

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra a Lei 1.701, de 5.7.2022, do Estado de Roraima, que “*dispõe sobre a proibição aos órgãos ambientais de fiscalização e à Polícia Militar do Estado de*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Roraima de destruir e inutilizar bens particulares apreendidos nas operações/fiscalizações ambientais no estado e dá outras providências”.*<sup>1</sup>

## I – OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor da lei questionada nesta ação:

### *Lei 1.701/2022 do Estado de Roraima*

*Art. 1º Fica terminantemente proibido aos órgãos ambientais de fiscalização, Polícia Militar do Estado de Roraima e da Companhia Independente do Policiamento Ambiental – CIPA, a destruição e inutilização de bens particulares apreendidos nas operações/fiscalizações ambientais no estado.*

*Parágrafo único. Aos bens apreendidos na prática de infrações ambientais serão dados a destinação que prevê o art. 25, § 5º, da Lei Federal 9.605/1998 e/ou no disposto do art. 105 do Decreto Federal 6.514/2008.*

*Art. 2º Fica também proibido aos órgãos de fiscalização do Estado acompanhar órgãos federais em ações de destruição e inutilização/inviabilização de bens particulares apreendidos em operações e fiscalizações ambientais no âmbito do estado de Roraima.*

*Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Como se demonstrará, a lei sob testilha viola os **arts. 22, I e XXI, 24, VI e § 1º** (competência privativa da União para legislar sobre direito penal e processual penal e sobre normas gerais de organização, convocação

---

<sup>1</sup> Acompanha a petição inicial cópia da norma impugnada, conforme dispõe o art. 3º da Lei 9.868/1999, e de peças do Procedimento Administrativo 1.32.000.000579/2022-65.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

e mobilização das polícias militares e de defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição), e 225 (direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações), todos da Constituição Federal.

**II – PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO  
AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
SUSTENTÁVEL**

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira Carta brasileira a destinar um capítulo específico para a proteção do meio ambiente (Capítulo VI do Título VIII). Consagrou, no art. 225, *caput*, a natureza jusfundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao poder público e a toda a sociedade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Trata-se de direito fundamental de terceira dimensão (ou de terceira geração), pautado na solidariedade e na fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano. Assim como os demais direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado é indisponível e inalienável, e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e não fazer.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Da constitucionalização da tutela ambiental decorrem relevantes aspectos, como redução da discricionariedade estatal quanto às medidas necessárias à proteção do ambiente, adoção de mecanismos adequados e suficientes, atuação preventiva contra riscos e assunção do papel de gestor do patrimônio ambiental pelo poder público, uma vez que o Estado não é proprietário de bens ambientais.<sup>2</sup>

A respeito da relevância da atuação do Judiciário na garantia de tutela efetiva, adequada e suficiente dos bens ambientais, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer ponderam:

*Diante da insuficiência manifesta de proteção estatal (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação na matéria), 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 poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.<sup>3</sup>*

- 
- 2 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 285.
- 3 SARLET; FENSTERSEIFER, *Direito constitucional ambiental*, cit., p. 293.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na sua atuação de controle o Poder Judiciário é balizado pelos *princípios da precaução e da prevenção*. De acordo com o primeiro desses princípios, que se desdobra na máxima *in dubio pro natura*, havendo conflito normativo, há de prevalecer a norma mais restritiva, ou seja, aquela que melhor proteja o ambiente.

Tem a precaução origem no direito alemão (*Vorsorgeprinzip*) e é reconhecida como o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992.<sup>4</sup>

Traduz orientação de evitar que a falta de clareza acerca de possíveis riscos e danos ambientais decorrentes de atividades humanas impeça a adoção de medidas preventivas.

O *caput* do art. 225 da CF também positiva o chamado *princípio da prevenção*, segundo o qual preservação e proteção do ambiente se impõem ao poder público e à coletividade. O postulado é sustentáculo do direito ambiental, porquanto danos causados ao ambiente são, amiúde, irreversíveis e irreparáveis ou de difícil reparação.<sup>5</sup> Consagra-se dever geral do poder público de prevenção de riscos ambientais.

---

4 Princípio 15: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

5 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 119-120.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

De acordo com Norma Sueli Padilha, o princípio da prevenção “*deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como, toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a proteção ambiental, norteados-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental*”.<sup>6</sup>

Alexandra Aragão esclarece a lógica do postulado:

*Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a justiça ambiental que impõe que se evite a extinção de uma espécie animal ou vegetal.*

*Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição in natura, frequentemente ela é de tal modo onerosa que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor. Logo, serão as gerações futuras que mais vão sofrer as consequências daquele dano ambiental que não foi possível evitar.*

*Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano.”<sup>7</sup>*

---

6 PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 255.

7 ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 73.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Outro princípio geral de direito que rege a proteção dos direitos humanos, entre eles o direito ao meio ambiente equilibrado, é a proibição do retrocesso. Também chamada na doutrina estrangeira de princípio de *stand still*, “efeito cliquet”, ou *entrenchment*, a proibição de retrocesso significa que, uma vez alcançada a concretização da proteção a determinado direito, não se admite nenhuma medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção já existente.

Segundo André de Carvalho Ramos,<sup>8</sup> a proibição do retrocesso impõe que o Poder Público atue no sentido de preservar o “*mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade*”.

Trata-se de princípio que decorre de diversos mandamentos constitucionais, como o do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*), da dignidade humana (CF, art. 1º, III), da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos fundamentais (CF, art. 5º, § 1º), da segurança jurídica

---

8 CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 102-103.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(CF, art. 1º, *caput*, e art. 5º, XXXVI) e da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV,<sup>9</sup> da Constituição Federal.

A importação da fórmula de origem estrangeira<sup>10</sup>, à míngua de positivação formal do princípio, não é tema livre de controvérsias. Para a corrente que encampa tal tese, a proibição de regressividade normativa em direitos sociais amparar-se-ia, sobretudo, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), cujo art. 2º estabeleceu aos Estados signatários um compromisso de adoção de medidas legislativas voltadas à progressiva implementação daqueles direitos.<sup>11</sup>

9 SARLET, I. W. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, n. 4, p. 241-271, jul./dez. 2004.

10 Com apoio na *teoria da irreversibilidade (Nichtumkehrbarkeitstheorie)* e no intuito de preservar conquistas políticas em temas de direitos sociais, a jurisprudência constitucional alemã desenvolveu, entre 1970 e 1980, a fórmula que ficou conhecida como *proibição do retrocesso social*. Esta consistia em um postulado jurídico implícito, extraído da cláusula do Estado social, segundo o qual, uma vez atingido determinado patamar de concretização normativa, os benefícios sociais então concedidos ver-se-iam protegidos em face de medidas legislativas que viessem a reduzir o nível fático da referida concretização. Conforme leciona o jurista lusitano Jorge Reis Novais, como princípio normativo, a vedação do retrocesso consubstanciou uma solução dogmática criativa e peculiar na Alemanha, sobretudo diante da ausência de consagração expressa de direitos sociais no bojo da Lei Fundamental de 1949. Por meio de tal princípio, logrou o Tribunal Constitucional Federal alemão conferir um *grau reforçado de proteção jurídica* – leia-se: materialmente constitucional – a direitos prestacionais fundados apenas em normas infraconstitucionais. Cf. NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2. ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2016. p. 254-255.

11 “ARTIGO 2º



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A vedação do retrocesso haveria, então, de ser compreendida como *mandamento de otimização*, isto é, como um princípio cuja aplicação dependeria da verificação da possibilidade fática de cada Estado – note-se, nesse aspecto, a ressalva “*até o máximo de seus recursos disponíveis*”, contida no dispositivo do PIDESC – de concretizar progressivamente prestações de natureza social.

A aplicação do princípio há de ser compatibilizada com a autonomia do legislador, sob pena de transformar-se a tarefa de produção normativa em mera função executiva/aplicadora de normas constitucionais.

É em deferência ao espaço de livre conformação próprio da atividade legislativa que J. J. Gomes Canotilho advoga uma concepção restrita da vedação do retrocesso, a qual teria o sentido de uma norma proibitiva da revisibilidade normativa tão somente quando em causa estivesse a preservação do *núcleo essencial* dos direitos fundamentais e sociais já concretizados. Nesse sentido, observa o autor:

*(...) A “proibição do retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises económicas (reversibilidade fática), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança*

---

1. *Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos económico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência humana.*

*(...) O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais, sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.<sup>12</sup> (Grifo nosso.)*

Ao analisar os deveres estatais em matéria de proteção de direitos fundamentais, Jorge Pereira da Silva também afasta a ideia de uma regra geral proibitiva do retrocesso social. Para o autor, a problemática relativa à possibilidade de reversão relativamente a posições já concretizadas pelo legislador reconduzir-se-ia a uma dimensão própria, qual seja, a da vedação de reformas voltadas a *reconstituir omissões inconstitucionais*:

---

<sup>12</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7. ed., Coimbra: Almedina, s.d., p. 339-340.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*(...) inexistente uma máxima constitucional que, em termos autónomos, impeça o legislador de reduzir o desenvolvimento normativo antes concedido aos direitos fundamentais, designadamente a título de protecção dos respectivos bens jurídicos. O que existe, simplesmente, é um princípio que proíbe o legislador de reconstituir situações de inconstitucionalidade por omissão – sendo que a própria terminologia escolhida para o designar lhe destina só por si um campo de aplicação abrangente.*

*Campo esse que vai muito para além, não só dos direitos sociais – tal como sucedia nas formulações mais clássicas da proibição do retrocesso social –, como dos próprios direitos fundamentais que têm frente ao Estado uma dimensão prestacional mais ou menos intensa, como sucede sobretudo com os deveres de protecção (sem prejuízo da sua dimensão de defesa em face dos particulares) e com os deveres de organização, procedimento e processo. Ou seja, o fundamento da proibição em causa centra-se tão-apenas na existência de um dever constitucional que vincula o legislador a actuar, definindo um certo regime, independentemente do domínio material em que esse dever emerge – seja no âmbito dos direitos fundamentais sociais ou de liberdade, seja no âmbito da Constituição económica ou da organização do poder político – e da própria natureza das normas constitucionais de onde ele se desprende – sejam elas exequíveis, não exequíveis ou programáticas, organizatórias ou materiais, densas ou porosas, com estrutura de regras ou princípios.<sup>13</sup>*

Restrita a tais termos, conclui Jorge Pereira da Silva, a proibição de reversibilidade normativa alcançaria de modo absoluto tão somente as afetações legislativas que conduzissem a níveis de concretização tão baixos –

---

13 SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do estado de protecção de direitos fundamentais: fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015. p. 582-583.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*i.e.*, de proteção legal tão insuficientes – que redundassem em verdadeira inconstitucionalidade por omissão.<sup>14</sup>

O princípio da vedação de retrocesso encontra seus limites materiais, pois, na preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo existencial socioambiental, que abrange “o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, no sentido de uma vida saudável, ou seja, de uma vida que corresponda a padrões qualitativos mínimos”.<sup>15</sup>

Nesse ponto impende reconhecer que o princípio da vedação de retrocesso não há de ser considerado como fator de paralisação da dinamicidade própria da sociedade, mas orientação no sentido de que o processo de atualização do ordenamento jurídico se dê de forma paralela às constantes transformações sociais, políticas, jurídicas, ambientais, econômicas e aos avanços tecnológicos. Neste sentido, explica Prieur:

*A não regressão vai, assim, se situar num cursor entre a maior despoluição possível – que evoluirá no tempo, graças aos progressos científicos e tecnológicos – e o nível mínimo de proteção ambiental, que também evolui constantemente. O recuo hoje não seria o mesmo*

14 *Idem*, p. 584.

15 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. 2010. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/biblioteca-virtual/artigos-juridicos/notas-sobre-os-deveres-de-protecao-do-estado-e-a-garantia-da-proibicao-de-retrocesso-em-materia-socioambiental>. Acesso em: 7.7.2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*recuo de ontem, como se pode notar das palavras de Naim Gesbert (2011, p. 28), para quem a não regressão permite uma adaptação “evolutiva, em espiral ascendente”, do Direito Ambiental.*<sup>16</sup>

Em matéria de direito ambiental, o Poder Judiciário há de pautar a aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental de forma a velar pela preservação da esfera de tomada de decisão atribuída constitucionalmente às instâncias democráticas e representativas na ponderação entre a proteção ambiental e a ordem econômica, ambas albergadas na Constituição Federal.

A proteção ambiental, portanto, há de se compatibilizar com os objetivos constitucionais de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III, e 170, VII), e com os princípios do progresso da humanidade, regente das relações internacionais (art. 4º, IX), da livre-iniciativa (arts. 1º, IV, e 170), da propriedade privada (arts. 5º, *caput* e XXII, e 170, II) e da busca do pleno emprego (arts. 170, VIII, e 6º).

---

16 PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília-DF: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. p. 24-25. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em 7.7.2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Foi exatamente na busca do necessário equilíbrio entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico que se concebeu, como espécie de fiel da balança, a noção de desenvolvimento sustentável, cujos delineamentos iniciais se deram na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada no ano de 1972 em Estocolmo.

O princípio foi posteriormente positivado na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada pela Conferência das Nações Unidas realizada em junho de 1992, consignando-se que, *“para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”*.<sup>17</sup>

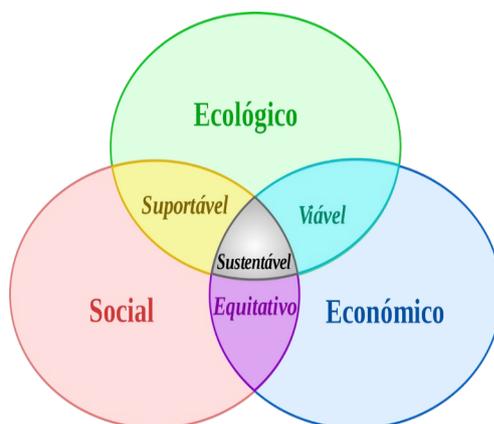
A noção de desenvolvimento sustentável pode ser visualizada na intersecção formada pela sobreposição dos círculos em que enfeixados os valores atinentes ao crescimento econômico, à proteção ao meio ambiente e à participação igualitária da população nos recursos naturais e nos resultados da sua exploração. Veja-se, a propósito a ilustração:

---

17 ONU. *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA



No esquema representativo dos componentes do desenvolvimento sustentável (ecológico, econômico e social), verifica-se que:

- a) entre a dimensão ecológica e social, a intervenção necessária no meio ambiente para assegurar melhorias na vida das pessoas há de ser **suportável** pela natureza a ser preservada;
- b) a riqueza a ser gerada pela atividade econômica há de guardar partilha **equitativa** entre sociedade e empresa;
- c) o impacto da atividade econômica no meio ambiente há de ser **viável** para a preservação ambiental.

Ou seja, o trinômio ecológico-econômico-social não é suficiente isoladamente. Há de ser **suportável** simultaneamente em termos ecológicos, há de ter fruição **equitativa** entre empreendimento econômico e sociedade e, ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mesmo tempo, a atividade a ser desenvolvida há de ser **viável** em termos de proteção ambiental.

Somente o que seja concomitantemente suportável, equitativo e viável caracteriza a sustentabilidade, na qual os princípios do progresso da humanidade, com proteção ambiental e desenvolvimento econômico, caminham de modo harmônico.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, trata-se de *“uma combinação de diversos elementos ou princípios: a integração da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração); a necessidade de preservar os recursos naturais para o benefício das gerações futuras (equidade intergeracional); o objetivo de explorar os recursos naturais de forma sustentável (uso sustentável) e, por último, o uso equitativo dos recursos (equidade intergeracional)”*.<sup>18</sup>

Este PGR tem levado ao Supremo Tribunal Federal reflexão sobre o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, a partir da consideração de uma atuação ecologicamente correta, economicamente viável e socialmente justa.

---

18 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 176.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É na conjugação de mandamentos relativos à proteção da natureza e ao desenvolvimento socioeconômico que a sustentabilidade ambiental adquire estatura constitucional e, como tal, constitui propósito ao qual ficam jungidas as atuações dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que não de manter os rumos da legislação e das políticas públicas, tanto quanto possível, dentro daquelas zonas de intersecção, buscando uma gradual ampliação e aproximação entre os círculos ecológico, econômico e social.

Isso porque, conforme adverte Antonio Herman Benjamin, seria *“inimaginável admitir como ético, viável ou sustentável o progresso material na existência humana sem que se afiance, por igual, o progresso (ou, no pior cenário, a manutenção) dos patamares de proteção jurídica das bases naturais da vida – toda ela –, com ênfase para os processos ecológicos essenciais”*.<sup>19</sup>

A esse respeito, já afirmou o Supremo Tribunal Federal que o princípio do desenvolvimento sustentável representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre a economia e a ecologia que, ao mesmo tempo que não pode significar comprometimento do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente

---

19 BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In: O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília-DF: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), 2012. p. 66. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 7.7.2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ecologicamente equilibrado, não pode representar entrave intransponível ao desenvolvimento nacional ou a outros objetivos constitucionais:

*A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. – O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.  
(ADI 3.540-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 3.2.2006.)*

Também no julgamento da ADC 42 e das ADIs 4.901/DF, 4.902/DF 4.901/DF e 4.903/DF, a premissa invocada para a apreciação das inovações trazidas pelo Novo Código Florestal foi exatamente a de conciliação entre desenvolvimento e preservação. Confira-se:

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

11. *Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com os outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CFRB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.*

12. *Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (art. 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, III; e 170, VII), a proteger a propriedade (arts. 5º, XXII; e 170, II), a buscar o pleno emprego (arts. 6º e 170, VIII) e a defender o consumidor (arts. 5º, XXXII e 170, V), etc.*

13. *O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas.*

14. *A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é ínsita à ideia de “desenvolvimento sustentável”, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio.*

*15. A preservação de recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes.*

*(...)*

*(ADC 42/DF e ADIs 4.901/DF, 4.902/DF 4.901/DF e 4.903/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 13.8.2019.)*

Da leitura do precedente extraem-se importantes parâmetros para a avaliação jurídico-constitucional de temas que envolvam o balanço entre a proteção do ambiente ecologicamente equilibrado e o progresso econômico:

*(i) viabilizar, tanto no plano jurídico quanto material, a manutenção e o aperfeiçoamento das existentes medidas legislativas protetivas do Direito Ambiental, a vedar retrocessos no marco legal que atinjam a esfera do mínimo ecológico essencial e a recomendar o constante aperfeiçoamento do ordenamento jurídico;*

*(ii) considerar, na formulação de políticas públicas em matéria de meio ambiente, os anseios da população por melhoria dos padrões de renda, emprego e consumo, expressos por meio da vontade do legislador e executados pelos gestores democraticamente eleitos;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*(iii)* abandonar uma visão estática dos bens naturais, proibitiva de quaisquer interferências nos processos naturais, com a adoção de postura que considere a dinamicidade das relações entre homem e natureza, as quais se demonstraram, ao longo da evolução humana, sujeitas a constantes mudanças e adaptações, de modo a não engessar a formulação de políticas públicas de proteção ao meio ambiente aos paradigmas atuais;

*(iv)* considerar com igual relevância os direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aqueles relativos à dignidade da pessoa humana, à livre-iniciativa, à propriedade privada e de proteção do consumidor;

*(v)* conciliar os interesses de gerações presentes e vindouras na adoção de um modelo econômico-social que modere os inevitáveis impactos da utilização de recursos naturais para atendimento das necessidades atuais da população em prol da geração de um nível de desenvolvimento adequado que assegure bem-estar ambiental, social e econômico das sociedades futuras; e

*(vi)* desenvolver continuamente as capacidades institucionais dos Poderes Legislativo e Executivo em sopesar os direitos em questão



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

no desenvolvimento de soluções que minimizem a degradação ambiental sem obstar avanços sociais e econômicos.

É esse, portanto, o conjunto de princípios e diretrizes constitucionais, bem como de balizas jurisprudenciais, que há de informar a formulação de políticas públicas, de modo a estabelecer os limites materiais à atuação do Poder Público e proibir ações que promovam a pura e simples desconstrução ou regressão dos níveis de proteção ambiental já alcançados, mas estimular a adoção de medidas que, abraçando a ideia de desenvolvimento sustentável, permitam o implemento de inovações, avanços e melhorias que contemplem também as exigências do progresso econômico e social do país.

**III – USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR  
NORMAS GERAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL E VIOLAÇÃO DO  
DEVER ESTATAL DE PROMOVER A DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

A fim de assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previu o texto constitucional diversas incumbências do poder público em tema de proteção ambiental, repartindo competências administrativas e legislativas aos entes federativos em matéria de proteção ambiental.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nessa linha, conferiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios competência comum para proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, deixando a cargo de lei complementar a elaboração das normas para a cooperação entre os entes:

*Art. 23. 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;*

*VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;*

*(...)*

*Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

Em regulamentação ao comando constitucional, editou a União a Lei Complementar 140, de 8.12.2011, que preconizou a cooperação dos entes federativos na seara ambiental, determinando que, nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la (art. 17, §1º).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O dever cooperativo das diferentes esferas de Poder em matéria de direito ambiental é, ademais, realçado pela Lei 9.985, de 18.7.2000, que institui o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC*:

*Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:*

*I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;*

*II – Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e*

*III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)*

*Parágrafo único. Podem integrar o SNUC, excepcionalmente e a critério do Conama, unidades de conservação estaduais e municipais que, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais, possuam objetivos de manejo que não possam ser satisfatoriamente atendidos por nenhuma categoria prevista nesta Lei e cujas características permitam, em relação a estas, uma clara distinção.*

De outro lado, delimitou a Constituição Federal a competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

*(...)*

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

*(...)*

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

Dever de proteção ao meio ambiente é de todos os entes federados, que devem atuar de forma coordenada em tal mister. Apesar de seus contornos fluidos, a repartição de atribuições legislativas ditada pela Constituição Federal, em matéria de competência concorrente, norteia-se pelo princípio da predominância do interesse.<sup>20</sup>

Tal como ocorre em relação às demais matérias de competência legislativa concorrente, cabe à União o estabelecimento de normas gerais que busquem a padronização nacional; normas estas que serão suplementadas pelos estados, para atender a interesses regionais, e pelos municípios, quando houver necessidade de regular temas de interesse local (CF, art. 30, I e II), desde que observadas as regras gerais federais sobre a matéria.

---

20 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 478.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No exercício da competência para estabelecer normas gerais em direito ambiental, editou o ente central da Federação a Lei 6.938, de 31.8.1981 – recepcionada pela Constituição de 1988 –, por meio da qual criou a Política Nacional do Meio Ambiente, dirigida a assegurar a *“preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida”* (art. 2º, caput), inserindo entre seus princípios o *“planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais”*, a *“proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas”* e a *“proteção de áreas ameaçadas de degradação”* (art. 2º, III, IV e IX).

A lei instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, constituído por *“órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”* (art. 6º, caput), ao qual integrou, na condição de **órgãos executores**, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes; e como **órgãos seccionais**, os *“órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental”* (art. 6º, IV e V).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ainda no plano nacional, editou-se a Lei 9.605, de 12.2.1998, que disciplinou as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Nos arts. 25 e 72, a Lei 9.605/1998, com alterações da Lei 13.052, de 8.12.2014, dispôs sobre as sanções de apreensão e destruição de produtos e instrumentos de infrações ambientais, nos seguintes termos (grifou-se):

*Art. 25. Verificada a infração, serão apreendidos seus produtos e instrumentos, lavrando-se os respectivos autos.*

(...)

*§ 3º Tratando-se de produtos perecíveis ou madeiras, serão estes avaliados e doados a instituições científicas, hospitalares, penais e outras com fins beneficentes.*

*§ 4º Os produtos e subprodutos da fauna não perecíveis serão **destruídos ou doados** a instituições científicas, culturais ou educacionais.*

*§ 5º Os instrumentos utilizados na prática da infração serão **vendidos, garantida a sua descaracterização** por meio da reciclagem.*

(...)

*Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes **sanções**, observado o disposto no art. 6º:*

(...)

*IV - **apreensão** dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;*

*V - **destruição ou inutilização** do produto;*

(...)

*VIII - **demolição de obra;***



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...)

**§ 6º A apreensão e destruição referidas nos incisos IV e V do caput obedecerão ao disposto no art. 25 desta Lei.**

(...).

Tais normas foram regulamentadas pelo Decreto 6.514, de 22.7.2008, que disciplinou a atuação do agente atuante na destruição e/ou inutilização de produtos, subprodutos e instrumentos de infrações ambientais (grifou-se):

*Art. 101. Constatada a infração ambiental, o agente atuante, no uso do seu poder de polícia, poderá adotar as seguintes medidas administrativas:*

*I - apreensão;*

*II - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;*

*III - suspensão de venda ou fabricação de produto;*

*IV - suspensão parcial ou total de atividades;*

***V - destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração; e***

***VI - demolição.***

*§ 1º As medidas de que trata este artigo têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo.*

*§ 2º A aplicação de tais medidas será lavrada em formulário próprio, sem emendas ou rasuras que comprometam sua validade, e deverá conter, além da indicação dos respectivos dispositivos legais e regulamentares infringidos, os motivos que ensejaram o agente atuante a assim proceder.*

*§ 3º A administração ambiental estabelecerá os formulários específicos a que se refere o § 2º.*

*§ 4º O embargo de obra ou atividade restringe-se aos locais onde efetivamente caracterizou-se a infração ambiental, não alcançando as demais atividades realizadas em áreas não embargadas da*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*propriedade ou posse ou não correlacionadas com a infração.  
(Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).*

*(...)*

*Art. 111. Os produtos, inclusive madeiras, subprodutos e instrumentos utilizados na prática da infração poderão ser destruídos ou inutilizados quando:*

*I - a medida for necessária para evitar o seu uso e aproveitamento indevidos nas situações em que o transporte e a guarda forem inviáveis em face das circunstâncias; ou*

*II - possam expor o meio ambiente a riscos significativos ou comprometer a segurança da população e dos agentes públicos envolvidos na fiscalização.*

*Parágrafo único. O termo de destruição ou inutilização deverá ser instruído com elementos que identifiquem as condições anteriores e posteriores à ação, bem como a avaliação dos bens destruídos.*

*Art. 112. A demolição de obra, edificação ou construção não habitada e utilizada diretamente para a infração ambiental dar-se-á excepcionalmente no ato da fiscalização nos casos em que se constatar que a ausência da demolição importa em iminente risco de agravamento do dano ambiental ou de graves riscos à saúde.  
(Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).*

*§ 1º A demolição poderá ser feita pelo agente autuante, por quem este autorizar ou pelo próprio infrator e deverá ser devidamente descrita e documentada, inclusive com fotografias. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).*

*§ 2º As despesas para a realização da demolição correrão às custas do infrator.*

*§ 3º A demolição de que trata o caput não será realizada em edificações residenciais.*

Nos casos em que for inviável a remoção de produtos ou instrumentos utilizados para a prática de infrações ambientais, a destruição é medida cabível



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

para impedir que aqueles sejam redirecionados, momentos após a cessação da atividade fiscalizatória, à destruição do patrimônio indígena ou ambiental.

De resto, tais medidas de destruição ou inutilização de instrumentos utilizados para a prática de infrações ambientais por agentes ou órgãos de fiscalização não acarreta, por si, violação ao direito de propriedade nem ao devido processo legal, e sua implementação tampouco depende de prévia decisão judicial com trânsito em julgado.

Trata-se de uma prerrogativa de atuação conferida aos agentes de fiscalização ambiental pelo legislador nacional, que optou por comprimir a esfera de proteção do direito de propriedade com o fim de evitar o sacrifício de um bem constitucional em sentido oposto, ao qual conferiu preponderância na dita colisão, ou seja, o direito à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Promovem, assim, as disposições dos arts. 25 e 72 da Lei 9.605/1998 – regulamentadas pelos arts. 101, V e VI, 111 e 112 do Decreto 6.514/2008 – uma legítima ponderação entre bens jurídicos constitucionalmente tutelados, sem desbordar do espaço de livre conformação da atividade legislativa.

Não por outra razão, as referidas normas que veiculam medidas de destruição/inutilização de produtos, instrumentos e equipamentos utilizados em infrações ambientais foram chanceladas pelo Supremo Tribunal Federal como



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

legítimas para o fim de garantirem o resultado prático do processo administrativo ambiental e de resguardarem a recuperação do meio ambiente, já que, nalguns casos, a não destruição do instrumento impossibilitaria seu perdimento e permitiria a continuidade da sua destinação para prática de novas infrações ambientais.

Destaca-se, no ponto, medida cautelar concedida parcialmente pelo Ministro Roberto Barroso na ADPF 709/DF, referendada pela unanimidade da Corte (*DJe* 170, de 25.8.2021), por meio da qual se impôs à União a adoção de medidas necessárias à proteção da vida, saúde e segurança de populações indígenas afetadas por impactos derivados de aumento do desmatamento de áreas, degradação de florestas, extração ilegal de madeira e avanço do garimpo ilegal, entre outros fatores.

Naquela assentada, o Tribunal determinou expressamente:

*(...) que as medidas de intervenção sejam acompanhadas da destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração, inclusive dos equipamentos nela utilizados, pelos fiscais ambientais, no local do flagrante, sem necessidade de autorização de autoridade administrativa hierarquicamente superior, providência cautelar amparada pelos arts. 25 e 72, V, da Lei nº 9.605/1998 e pelos arts. 101, I, e 111 do Decreto nº 6.514/2008. Nesse sentido, a Polícia Federal deverá dar ciência desta decisão aos servidores que participarem da operação para que destruam os equipamentos. (grifou-se)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É certo que, no resguardo do meio ambiente, estados e Distrito Federal podem editar normas mais protetivas do que as estabelecidas pelo ente central da Federação. Com esse entendimento, tem o Supremo Tribunal Federal admitido a “sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção”, como “circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria” (ADI 5.996/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 30.4.2020).

No voto condutor proferido naquele julgado, o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, teceu algumas considerações sobre a importância de se fortalecer o equilíbrio federativo, pelo reconhecimento e a valorização de peculiaridades regionais nessa seara (p. 17-21 do acórdão):

*A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de*



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa. Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por José Alfredo de Oliveira Baracho (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional. Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, o fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (Geraldo Ataliba. República e constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por Michael J. Malbin, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (A ordem constitucional americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por Alexis de Tocqueville, ao comentar a formação da nação americana (Democracia na América: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...)

*Em matéria de proteção ambiental, especificamente, e aqui entra a defesa da fauna, a opção tomada pelo Constituinte foi a de partilhar competências materiais e legiferantes, como já assinalado acima, com a transcrição do art. 24, VI, da CF. Assim sendo, nada impõe a necessária prevalência da legislação editada pelo ente central, especialmente quando considerado que a norma estadual veicula disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria. Em rigor, o Estado do Amazonas, por meio da norma ora impugnada, não proibiu toda e qualquer realização de testes em animais dentro de seu território, tendo apenas escolhido, dentro da sua competência legiferante, proibir a utilização de animais para o desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal e perfumes.*

(...)

*Dessa forma, a sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.*

Desse modo, o modelo de federalismo brasileiro admite, com base na necessidade de se atender a peculiaridades ou interesses regionais, a edição de legislação ambiental estadual mais protetiva que o enquadramento normativo estabelecido pelo legislador central.

A Lei estadual 1.701/2022 impôs aos órgãos de fiscalização ambiental, à Polícia Militar e à Companhia Independente do Policiamento Ambiental – CIPA de Roraima a proibição de promoverem a destruição e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

inutilização de bens apreendidos em operações de fiscalização ambiental no estado (art. 1º); vedou-lhes a participação em ações congêneres promovidas por órgãos federais (art. 2º) e disciplinou a destinação a ser dada aos bens referidos (art. 1º, parágrafo único).

O diploma impugnado implicou, por conseguinte, em óbice ao exercício do poder de polícia ambiental, proscrevendo o emprego das forças de segurança estaduais na destruição e inutilização de produtos, subprodutos e instrumentos de crimes ambientais.

Ao fazê-lo, a Lei 1.701/2022 esvaziou um importante instrumento de fiscalização ambiental, o qual foi legitimamente disciplinado em âmbito nacional pela Lei 9.605/1998 (art. 25) e pelo Decreto 6.514/2008 (arts. 101, V, 111 e 112); e descumpriu deveres estaduais de cooperação federativa em matéria de proteção ambiental, estabelecidos em normas gerais editadas pela União (Lei Complementar 140/2011, art. 17, §1º; Lei 9.985/2000, art. 6º; e Lei 6.938/1981, art. 6º).

Por veicular comandos normativos que restringem o desempenho da fiscalização ambiental, a lei sob testilha limita a eficácia de normas gerais de proteção ambiental editadas pelo ente central da Federação no seu espaço legítimo de competência constitucional, contrariando princípios expressos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, art. 2º).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Por conseguinte, houve o estabelecimento de disciplina paralela à legislação nacional – e com ela incompatível – em tema de proteção ambiental. Legislação estadual que desconsidere normas gerais editadas pelo ente central da Federação incide em inconstitucionalidade formal, pois usurpa a competência legislativa da União.

No que toca ao condomínio legislativo sobre meio ambiente, à União compete a edição de normas gerais considerada a predominância do interesse na uniformidade de tratamento da matéria em todo o território nacional, *“ficando vedado aos Estados-Membros, em linha de princípio, dissentir da sistemática de caráter geral definida pelo ente central, salvo no que se relaciona ao estabelecimento de normas mais protetivas”* (ADI 6.672/RR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* 189, de 21.9.2021).

Tal entendimento tem sido reiterado em inúmeros precedentes julgados pela Suprema Corte (ADI 5.475/AP, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 30.6.2020; ADI 5.312/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* 26, de 8.2.2019; ADI 3.937/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p. acórdão Min. Dias Toffoli, *DJe* 19, de 31.1.2019; entre outros).

Ao obstar a aplicação, por órgãos estaduais de fiscalização, de normas nacionais editadas pela União em tema de proteção ambiental, a Lei



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1.701/2022 de Roraima fragiliza a proteção ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Há de se reconhecer, portanto, que o diploma roraimense atacado malfez os arts. 24, VI, § 1º, e 225 da Constituição Federal.

**IV - VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR  
SOBRE DIREITO PENAL, PROCESSUAL E NORMAS GERAIS DE  
ORGANIZAÇÃO, CONVOCAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DAS POLÍCIAS  
MILITARES**

O art. 1º da Lei 1.701/2022 de Roraima disciplina um dever de inação aos órgãos estaduais, ao proibir terminantemente a atuação dos “*órgãos ambientais de fiscalização, Polícia Militar do Estado de Roraima e da Companhia Independente do Policiamento Ambiental*” em ações de destruição e inutilização de produtos e/ou instrumentos apreendidos em operações de fiscalização ambiental.

O art. 2º veda aos órgãos de fiscalização do estado “*acompanhar órgãos federais*” nas mesmas ações.

O parágrafo único do art. 1º, a seu turno, impõe a destinação a ser dada a esses bens, ou seja, aquela referida no art. 25, § 5º, da Lei 9.605/1998



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ou no art. 105 do Decreto 6.514/2008, pré-excluindo outras hipóteses de destinação expressamente previstas na legislação federal.

A competência para legislar sobre bens que constituam produtos ou instrumentos de crime é privativa da União, por se tratar de matéria de direito penal e processual penal, reservada privativamente ao ente central da Federação pelo art. 22, I, da Constituição Federal.

Ressalvadas hipóteses especiais da legislação, esses bens estão sujeitos a perdimento em favor da União, como efeito secundário extrapenal da condenação (art. 91, II, "a" e "b", do Código Penal). Por essa razão, a disciplina de relações jurídicas relativas a tais bens desborda a competência constitucional estadual, dado que aqueles passam a integrar o patrimônio da União.

Demais disso, ao proscrever genericamente o emprego das forças estaduais de segurança em ações concertadas com a União, a Lei 1.701/2022 de Roraima invadiu a competência privativa daquele ente para legislar sobre normas gerais de organização, convocação e mobilização das polícias militares (art. 22, XXI, c/c art. 144, § 7º, da Constituição Federal).

O Decreto-Lei 667, de 2.7.1969, recepcionado como regulamento do dispositivo, preconiza caber às polícias militares, no âmbito de suas respectivas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

jurisdições, “atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal (...) para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção”:

*Art. 3º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)*

*a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)*

*b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 12.1.1983)*

*c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)*

*d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)*

*e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico. (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)*

O diploma roraimense objeto desta ação embaraça a aplicação das referidas normas federais, dado que cria obstáculo à convocação das forças



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

estaduais de segurança pública para atuação conjunta com órgãos federais, imiscuindo-se nas normas gerais que regem a organização, a convocação e a mobilização das policias militares.

Assim, padece de inconstitucionalidade a Lei estadual 1.701/2022 também por invadir a esfera de competência privativa da União delimitada pelo art. 22, I e XXI, da Constituição Federal.

**V – PEDIDO CAUTELAR**

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que a disciplina atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao meio ambiente, trazendo prejuízo para a devida repressão à prática de ilícitos ambientais, com potencial para causação imediata de danos irreparáveis ou de difícil e custosa reparação também às populações indígenas que existem no Estado de Roraima.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No ponto, há de se considerar que a unidade federada destaca-se não apenas pela presença tradicional de povos indígenas, como também pela abundância de recursos minerais, com extensas jazidas de ouro, cassiterita e nióbio.

Sobre os prejuízos do diploma ora atacado para a proteção daqueles povos e do patrimônio ambiental estadual, destaca-se trecho de representação encaminhada por membros da Procuradoria da República no Estado de Roraima (documento anexo):

*Uma das consequências imediatas da quase total inserção das lavras minerais nas terras indígenas é a inexistência de permissões de lavra garimpeira, a título individual ou associativo, outorgadas pela Agência Nacional de Mineração no Estado de Roraima. Vale dizer, os intitulados “empreendedoras da mineração” atuam em contrariedade às normas jurídicas.*

*A segunda consequência decorre da insuficiência do Estado Brasileiro no dever de zelar pela eficaz proteção das terras indígenas: a severa invasão desses territórios por dezenas de milhares de garimpeiros ilegais, acarretando nefastos efeitos ao meio ambiente e à saúde e organização social desses povos. (...)*

*Conquanto o potencial mineral de Roraima exerça atração de garimpeiros ilegais há ao menos cinco décadas, observa-se nos dias atuais situação particularmente crítica, estimando-se em vinte mil mineradores clandestinos somente na Terra Indígena Yanomami, a maior do país, caracterizada por populações de recente contato, relevo acidentado e predomínio de floresta ombrófila densa.*

*A persistente valorização do ouro no mercado internacional, as altas taxas de desemprego e o cenário de persistente estagnação econômica*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*são apontados como causas para o vigoroso incremento da prática criminosa – acompanhada de indeléveis prejuízos aos povos indígenas e ao meio ambiente das regiões de lavra.*

*Inspeções in loco promovidas por Membros desta Procuradoria da República têm evidenciado as assustadoras proporções do desastre socioambiental decorrente do garimpo. Notícias de violações sistemáticas de direitos dos povos indígenas passaram a tomar rotineiramente as manchetes da mídia nacional e internacional, no que alguns meios denominaram de tragédia humanitária em curso. (...)*

*Todos os 421 (quatrocentos e vinte e um) pontos de mineração ilegal estimados na TI Yanomami situam-se em localidades remotas, apenas acessíveis por via área ou fluvial. A aspereza do território desafia o império da Lei sob dois vetores: por um lado, há dificuldades logísticas para nele penetrar; por outro, há dificuldades operacionais para dele remover os flagranteados e os instrumentos de seus crimes – como balsas, dragas, geradores, aviões e helicópteros. (...)*

*Nos casos em que inviável a remoção do bem, a destruição é medida imperativa ao agente público para impedir que o produto ou instrumento seja, momentos após a cessação da atividade fiscalizatória, redirecionado à destruição do patrimônio indígena e ambiental. É a hipótese dos garimpos situados nas extensas e remotas terras indígenas de Roraima.*

Diante desse contexto, o requerimento de tutela de urgência dá-se em vista da possibilidade real de danos irreversíveis ao patrimônio ambiental e indígena roraimense, em decorrência da vedação peremptória à participação de órgãos de fiscalização estadual em ações de destruição, inutilização e inviabilização de bens apreendidos em operações ambientais, nos termos do diploma impugnado. Cabe invocar, aqui, o princípio da precaução, que rege a conduta dos entes públicos na preservação do ambiente ecologicamente equilibrado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, em juízo liminar, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999.

**VI – PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Roraima e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que a Corte julgue procedente o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei 1.701/2022 do Estado de Roraima.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

AMO