

TUTELA AMBIENTAL SANCIONATÓRIA E REPARATÓRIA: ANÁLISE COMPARATIVA BRASIL E ESPANHA

PUNITIVE AND REPARATORY ENVIRONMENTAL PROTECTION: COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN BRAZIL AND SPAIN

Artigo recebido em: 07/06/2024

Artigo aceito em: 19/02/2025

Marcelo Kokke*

* Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte/MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0844891247797428>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5696-4747>

marcelokokke@yahoo.com.br

Elcio Nacur Rezende*

* Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte/MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7242229058954148>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2369-8945>

elcionrezende@yahoo.com.br

Rubén Miranda Gonçalves**

** Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC),

Las Palmas de Gran Canaria, Espanha

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8492-6104>

ruben.miranda@ulpgc.es

Os autores declaram não haver conflito de interesse.

Resumo

Este artigo apresenta uma análise comparativa entre os marcos regulatórios brasileiro e espanhol sobre a tutela ambiental. A abordagem da tutela ambiental é avaliada a partir da perspectiva sancionatória, considerando aspectos penais e administrativos, assim como da reparação dos danos ao meio ambiente. Propõe-se como objetivo a avaliação crítica dos modelos, em especial, do modelo brasileiro, a fim de expor possibilidades de reflexão e aprimoramento. Por meio das metodologias crítica e descritiva, o artigo conecta a sistemática normativa nacional à sistemática normativa internacional, em favor da análise sistêmica do Direito Ambiental. O artigo adota

Abstract

This article presents a comparative analysis of Brazilian and Spanish legal framework over environmental protection. The environmental protection approach is evaluated under punitive perspectives, regarding criminal and administrative aspects, as well as under environmental damages reparation perspective. The article proposes as goal the evaluation of legal models, in special of Brazilian legal framework in order to explain possibilities of thinking and improvements. From descriptive and critical methodologies, the article links national and international normative systems, in favor of Environmental Law systemic analysis. The article adopts this methodology in order to obtain practical comparative wins.



essa metodologia a fim de proporcionar ganhos comparativos práticos. Conclui-se pela possibilidade de aprimoramento das modalidades de tutela ambiental no Brasil, em especial, em relação às sanções administrativas ambientais. Em termos de resultado específico, articulam-se a necessidade de reflexão da normatização brasileira e o aprofundamento do papel da legislação regional.

Palavras-chave: Brasil; dano ambiental; Espanha; tutela ambiental.

It concludes that there is a real possibility of improvement of environmental protection measures in Brazil, specifically, considering the environmental administrative punishment. Regarding specific results, the article manages the reflection of Brazilian legislation and the deep approach of regional legislation role.

Keywords: Brazil; environmental damage; Spain; environmental protection.

Introdução

A análise comparativa de modelos jurídicos de gestão e tutela dos bens ambientais contribui para reflexões de aprimoramento e possibilidades alternativas. Embora os fluxos de informações e as interações comunicativas tenham alcançado, atualmente, níveis nunca observados no contínuo da globalização e da denominada 4ª Revolução Industrial (Schwab, 2016), ainda permanece certo grau de superficialidade nas avaliações e análises comparativas. Em significativa medida, esses níveis de superficialidade podem ser atribuídos à aplicação cartesiana e de análises postas em recortes gerais não situados e alheios a avaliações sistêmicas.

Este artigo propõe, por meio de metodologia descritiva e crítica, desenvolver uma avaliação sistêmica comparativa entre tutelas ambiental sancionatória e reparatória previstas nos ordenamentos jurídicos espanhol e brasileiro. Pretende-se demonstrar, em articulação, as diferenças regentes entre a sistemática normativa espanhola e a brasileira, a partir da tipologia da responsabilidade ambiental, em suas esferas cível, penal e administrativa. O desenvolvimento da avaliação comparativa é efetivado por meio da via sistêmica, que labora com princípios orientadores voltados a captar a complexidade das interações presentes em uma avaliação. Para tanto, selecionaram-se textos regulatórios segundo sua relevância e afinidade de tema, que permitiram a elaboração do texto em sua interação e produção prática de resultados. Labora-se, também, com decisões judiciais relevantes, considerando, principalmente, as vertentes da responsabilidade ambiental.

Destacam-se aqui o princípio recursivo e o princípio dialógico, com base no referencial teórico centrado no pensamento complexo de Edgar Morin.

A partir do pensamento complexo, apoiado no princípio recursivo, pretende-se demonstrar que a matriz punitiva de infrações penais no Brasil segue caminho

diverso do fixado na Espanha. Enquanto na Espanha a fixação das punições administrativas e penais será progressiva, segundo níveis de gravidade da infração ambiental e diferenciada em sua aplicação, no Brasil, há uma cumulação de aplicações, a provocar conflitantes panoramas de recíproco esvaziamento. Sustenta-se, aqui, que o fator de cumulatividade pode acarretar níveis de questionamento em legitimidade do exercício sancionador do Estado, além de proporcionar fragilização do potencial punitivo próprio dos órgãos administrativos ambientais.

Lado outro, a aplicação da avaliação sistêmica a partir da perspectiva da responsabilidade civil dimensiona campos diferenciados de implementação também em relação às imputações de reparação do dano, principalmente no que tange ao elemento subjetivo de responsabilização. Nesse sentido, é necessário situar ambos os países sob a perspectiva dos influxos comunitários proporcionados pela União Europeia e pelo Mercosul, observadas as diferenciações entre os blocos econômicos. Portanto, procede-se a uma avaliação de normatizações internas aos Estados nacionais, comuns em sua regência de ajuste convencional e comunitário em seu vínculo de obrigatoriedade.

Em passo sequencial, abordam-se elementos de aproximação e distanciamento entre os regimentos jurídicos, assim como perspectivas de enfrentamento regulatório. Em correlação, tematiza-se a matriz punitiva em escala de penalidades potenciais para pessoas físicas e jurídicas, com abordagem legal e jurisprudencial. Em um cenário próprio da sociedade de risco, análise e avaliação ambientais de resposta jurídica e confrontação normativa demandam que danos e degradação ambiental sejam apreciados a partir das perspectivas de responsabilização cível, penal e administrativa.

O tema ora abordado revela sua relevância na medida em que permite a reflexão do modelo brasileiro, seja para reafirmar suas opções em face do modelo espanhol, seja para se colocar em reflexão possibilidades de aprimoramento. Desenvolvem-se a análise e a avaliação também a partir de julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), no Brasil, em face dos motivos decisórios de julgados do Tribunal Supremo espanhol. Visa-se, dessa forma, propiciar intercâmbio de valoração e apuração das razões argumentativas dos juízos de aplicação das normas legais.

A hipótese levantada, portanto, consiste em afirmar que o Brasil segue um caminho inverso da Espanha no concernente à responsabilidade jurídica por dano ambiental.

O problema proposto diz respeito justamente a questionar os pontos de aproximação e distanciamento entre as normatizações brasileira e espanhola na

regulação sancionatória e reparatória da degradação ambiental. Embora a proteção ambiental e a expressão normativa da consagração da qualidade ambiental estejam presentes em convenções internacionais, tratados bilaterais e multilaterais, isso não significa uma identidade de modelos de exercício da prática normativa e executiva estatal na implementação dessa proteção. Sustenta-se que identificar respostas normativas e arranjos estruturais de implementação das normas internacionais e de seu diálogo com o Direito positivo interno é um caminho necessário para a compreensão do Direito Ambiental sob patamares de complexidade e interconexão.

1 O pensamento complexo em Morin: compreensão da contextualização da legislação ambiental

A palavra “complexo” tem sua origem etimológica no latim, *complexus, complecti*, significando um conter em si, um agrupar interno. Edgar Morin (2005) identifica o complexo como o paradoxo entre o uno e o múltiplo, o agrupamento que é tecido em uma diversidade de componentes do mundo fenomênico a demandar avaliações de análise e síntese, possibilitando suportes de compreensão da realidade e sua manifestação. O filósofo e sociológico francês, reconhecido como um dos maiores pensadores do século, pondera que “modos simplificadores de conhecimento mutilam mais do que exprimem realidades ou os fenômenos de que tratam” (Morin, 2005, p. 5), assim “o pensamento complexo aspira ao conhecimento multidimensional” (Morin, 2005, p. 6).

Nesse sentido, o pensamento complexo “é animado por uma tensão permanente entre a aspiração a um saber não fragmentado, não compartimentado, não redutor, e o reconhecimento do inacabado e da incompletude de qualquer conhecimento” (Morin, 2005, p. 7). Compreender efetivamente marcos regulatórios de países diversos demanda manejar e aplicar a sistemática do pensamento complexo. A análise compreensiva por vias fracionadas ou simplistas reduz a avaliação regulatória a simples descrição de conglomerados normativos, pouco valendo em escala reflexiva.

A tomada de regimes ou marcos regulatórios de países diversos em análise comparativa voltada a sua compreensão efetiva e crítica não pode se fundar em recortes de mera comparação textual. A vida normativa não se resume a um decisionismo de acaso pelo qual dado sistema jurídico adota uma norma e outro adota norma diversa. É preciso pôr em crítica fatores de derivação e compreensão conjugada dos vetores que influenciam matrizes jurídicas diversas, para que, assim,

seja possível implementar um verdadeiro diálogo crítico e analítico de campos regulatórios do Direito.

Em outros termos, é necessário analisar o desenvolvimento de matriz regulatória afastando pretensos ensaios de fragmentação. Advém, aqui, o denominado *problema do conhecimento*. Morin (2005) sustenta que o conhecimento opera por uma seleção de dados significativos simultaneamente a uma rejeição de dados não significativos, por vezes deixando em plano secundário as razões críticas e de pensamento reflexo que justificam a própria seleção, assim como a dinâmica de organização compreensiva. O corte arbitrário no real não configura a realidade na porção fracionada. Compreender marcos regulatórios diversos depende de situá-los em panoramas de complexidade.

Se o pensamento simplificador proporciona fragmentações, o pensamento complexo interliga multiplicidades, aspirando compreendê-las não em uma relação direta e linear, mas, sim, em vias de comunicação recíproca e espiral em sua produção de desenvolvimento. Essa interlocução de multiplicidades é passo necessário para a compreensão contextual das normas ambientais. A contextualização da legislação ambiental a partir do pensamento complexo determina uma correlação entre a parte e o todo (Morin, 2005). Essa correlação propicia paradoxos e complementaridades no sistema, considerando que “um sistema é um todo que toma forma ao mesmo tempo que os seus elementos se transformam” (Morin, 1977, p. 111).

A partir das balizas reflexivas do pensamento complexo, é possível compreender as normatizações ambientais dos Estados nacionais como insertas em um tecido interconectado de normas internacionais, constituídas em tratados e convenções, assim como de normas regionais, elaboradas pelas organizações ou composições de Estados nacionais em comunidades ou outros ajustes categorizados como blocos econômicos. Sejam elas de caráter obrigatório (*hard law*), sejam elas de caráter propulsor não obrigatório (*soft law*), as normas internacionais e regionais somar-se-ão às normas dos Estados nacionais para imprimir um sistema normativo ambiental de fluxos e contrafluxos, de coerências e paradoxos, um sistema somente compreensivo a partir da complexidade.

Essa perspectiva assume níveis ainda superiores de relevância quando se tematiza o Direito Ambiental em relação a outros ramos jurídicos. Talvez seja ele o ramo jurídico com maiores implicações de efeitos sistêmicos derivados de interlocuções internas, regionais e internacionais. Ajustes, convenções, tratados ou mesmo eventos político-sociais de retumbância global, como os passados na seara climática, promovem impulsos, compressões e anteposições nos ordenamentos

jurídicos. Talvez debates e polêmicas acerca de modelos eleitorais, ou tipos de cumprimento de pena, ou mesmo de regulação de relações conjugais, não consigam sem muito custo mobilizar atenção para além do Estado nacional em que se passam. Situação idêntica não se passa em matéria ambiental. Riscos de desastres, impactos de licenciamentos petrolíferos, lançamentos de gases de efeito estufa, gestão de risco nuclear, contaminação da água e do solo, povos tradicionais e seu *modus vivendi*, entre outros, extrapolam os limites territoriais para ganhar a *ágora* regional e global.

Tratados e convenções internacionais, ou mesmo conferências ambientais, repercutem em termos de vetor normativo para a elaboração de diplomas legais, de conformação de ordenamentos jurídicos dos Estados nacionais. Exemplos maiores são a Conferência de Estocolmo, em 1972, e a Declaração do Rio, em 1992. A edição desses atos, que sequer foram assimilados como *hard law*, imprimiu desde a função de gatilho legislativo nos Estados nacionais até a função de sustentação de legitimidade vetorial de conteúdo. Lado outro, as resistências e demandas nos âmbitos internos dos Estados exigem e refletem nos limites e formações desses atos internacionais e regionais.

Nesse diapasão, não há dúvida de que, internacionalmente, existe uma crescente preocupação com o meio ambiente e a imperiosa necessidade de imputar responsabilidade jurídica ao degradador. Portanto, todas as nações devem ampliar seu espectro de proteção ambiental, quer no campo do Poder Judiciário no quer Executivo, e, sobretudo, extrapolando a ciência jurídica, exigindo um estudo inter e transdisciplinar para a correta aferição de ilícito. Nesse sentido:

O descortinar dos espaços administrativos interdisciplinares já inicia na própria avaliação do que seja degradação ou poluição. Qualidade ambiental é definida por critérios técnicos e de gestão. A identificação do que afeta desfavoravelmente a biota também depende de critérios e marcos conceituais avaliativos. Limites e padrões ambientais explicitamente demandam patamares e motivações técnicas a estabelecer quais são esses limites e em que consistem esses padrões. Dito de outro modo, o critério técnico e a avaliação científica, combinada com juízos avaliativos de gestão, será o ponto de definição entre o que é e o que não é poluição, entre o lícito e o ilícito (Reis; Kokke; Couto, 2022, p. 168).

Esses influxos e refluxos, harmonizações e paradoxos somente podem ser compreendidos a partir do pensamento complexo, que implica porosidades hermenêuticas e intelectivas entre os âmbitos interno, regional e internacional da normatização jurídica ambiental. A compreensão e a análise comparativa do marco regulatório ambiental de um país demandam, portanto, profunda espiral de conexão e reflexão das formulações de Direito interno em face de normas regionais

derivadas dos blocos econômicos, assim como de normas internacionais elaboradas sob pretensão global. A análise comparativa entre matrizes estatais de Direito Ambiental depende, por derivação, de um enquadramento recíproco em níveis regional e global e, sucessivamente, da apreciação contextual de proximidade e distanciamento, dadas as conjunturas internas de teor político, econômico, cultural e social.

O fato de dois países compartilharem adesão a convenções internacionais ou tratados internacionais voltados à proteção dos bens ambientais não significa que os primados ou diretivas serão postos em realização de forma similar. As normas internacionais, em regra, apresentam níveis de plasticidade e de abertura para acomodação dos objetivos e princípios reitores às conjunturas operacionais e de execução peculiares à história jurídico-normativa de um Estado nacional (Heller, 2004).

A partir dessa dinâmica, argumenta-se que a expressão de proteção aos bens ecológicos prossegue continuamente a um encontro com institutos e matrizes que lhe são anteriores em existência e conformação. A proteção ambiental efetiva-se por rearranjos estruturais e normativos de ferramentas jurídicas existentes em face de novas exigências sociais, econômicas, culturais e, cada vez mais, ecológicas. Em outros termos, quando as normas jurídicas determinam a proteção dos bens ambientais e a responsabilização por sua degradação, deparam-se com institutos prévios forjados sob a égide do Direito Civil, do Direito Administrativo e do Direito Penal. A absorção das normas de proteção ambiental ocorre a partir de uma acomodação dos novos objetivos de proteção ecológica ao repertório de instrumentos e matrizes conceituais existentes em dado tempo e espaço.

Nesses trilhos, a Declaração da Conferência de Estocolmo, ocorrida em 1972, em seu Princípio 13, determina que os Estados devem assegurar a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente (UN, 1973). Porém, cabe a cada um dos Estados definir a sistemática dessa proteção. A lógica de governança estatuída coordena padrões clássicos de abordagem da soberania com a necessidade progressiva de alcançar maiores níveis de proteção ecológica. Há verdadeira governança ambiental voltada à concretização ambiental. Por isso, o Princípio 17 fixa que “Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente”¹ (UN, 1973, p. 5, tradução livre).

1 Do original: “Appropriate national institutions must be entrusted with the task of planning, managing or controlling the environmental resources of States with a view to enhancing environmental quality”.

Ao teor dessa conformação que rege arranjos de acomodação entre perspectivas de evolução solidária internacional na proteção ambiental com balizas de resguardo à soberania, o Princípio 21 determina que “Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental”² (UN, 1973, p. 5, tradução livre). Duas outras convenções internacionais, que identificam diretamente a atuação estatal, inclusive para imposição de posturas de reparação e sanção a degradações ambientais, assumem a diretriz de concretização interna pelos Estados nacionais.

A Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (Cites), promulgada pelo Decreto 76.623/1975, determina, em seu art. VIII, item 1, que os Estados adotarão medidas apropriadas para velar pelo cumprimento das disposições da Convenção e para proibir o comércio de espécies em violação às previsões ali regulatórias de controle, inclusive para sancionar violações (Brasil, 1975). Já a Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto 2.519/1998, em seu art. 3º, ratifica a matriz então prevista em Estocolmo quanto ao respeito à atribuição nacional de cada Estado para regular aspectos de controle e sanções por violações normativas (Brasil, 1998b).

A própria Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), promulgada pelo Decreto n. 2.652/1998, adere a idêntica matriz. Em seus *considerandos*, fixa que os Estados, conforme a Carta das Nações Unidas e os princípios do Direito Internacional, têm ínsito direito a explorar seus recursos naturais, de acordo com suas políticas ambientais e de desenvolvimento. Entretanto, têm, simultaneamente, a responsabilidade de assegurar que as atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente, seu e de outros Estados ou de áreas além de seus limites de jurisdição soberana (Brasil, 1998c).

Portanto, não há uma formatação de configuração de modalidades de responsabilização por tratados ou convenções internacionais, as quais devem ser estabelecidas pelo âmbito da jurisdição do Estado nacional. É no contexto concretizador em questão que devem ser compreendidos os institutos reguladores de responsabilidade civil, voltada à reparação do dano ambiental, de responsabilidade penal e de responsabilidade administrativa – as duas últimas voltadas à imposição de sanções por violações regulatórias que atraíam caráter

2 Do original: “States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies [...]”.

punitivo. A efetiva compreensão desses institutos depende de situá-los em um todo complexo de repercussão recíproca e recursiva, no qual o instituto se interliga à dinâmica regional e internacional, influenciando-a e sendo por ela influenciado.

2 Matriz regulatória brasileira e espanhola: contextos normativo e comparativo

As concretizações de postulados normativos ambientais podem assumir contornos diversos nos Estados nacionais. Fatores históricos, conjunturas políticas e, principalmente, os contornos de campos clássicos do Direito são determinantes em como as normas ambientais se desenvolverão em um país. Justamente essa diversidade levou a contornos diversos na concretização da responsabilidade ambiental no Brasil em relação a sua materialização na Espanha. Além disso, outro ponto merece destaque. A matriz espanhola de concretização do Direito interno está encadeada com diretivas mais concretas de conformação, estabelecidas pela União Europeia. Essa situação não se repete em mesma medida quando se analisa a situação do Brasil em relação ao Mercosul. Em outras palavras, as normas da União Europeia imprimem desenhos normativos sob o sistema espanhol, ao passo que as normas do Mercosul se apresentam apenas como referenciais de *soft law* rarefeitos e não densificados.

A Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia estabelece diretrizes quanto à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. A diretiva assume um caráter duplo, com situações em que são previstas imputações de responsabilidade subjetiva pelo dano ambiental, ao que se exige culpa, ao lado de imputações que se configuram como responsabilidade objetiva, e, assim, prescindem da culpa. A previsão está no art. 3º, item 1, assim como no art. 8º, item 4, da norma. Há uma clivagem de tipos de responsabilidade segundo a atividade exercida. Assim, tem-se que:

Em relação aos danos causados às espécies e habitats naturais protegidos, a presente directiva deve também aplicar-se a quaisquer actividades ocupacionais distintas das já directa ou indirectamente identificadas por referência à legislação comunitária como suscitando um risco potencial ou real para a saúde humana ou o ambiente. Nesses casos, o operador só será responsável nos termos da presente directiva, se houver culpa ou negligência da sua parte (UE, 2004).

Essa diretiva, inclusive, admite a prescrição da pretensão de recuperação dos custos ambientais, estabelecida em dez anos, conforme seu art. 10, algo impensável em termos de normatização brasileira (UE, 2004), na qual tanto STF (Tema

999) quanto STJ firmaram a imprescritibilidade. A diretiva europeia distribui as atividades em relações referenciais constantes em seu Anexo III, entre as quais figuram, por exemplo, fabrico, utilização, armazenamento, processamento, enchimento, emissão no ambiente e transporte de substâncias perigosas (UE, 2004). Para as atividades ali não relacionadas, a responsabilidade dependerá, na letra do art. 3º da Diretiva n. 35, de culpa ou negligência. Há, assim, fixação na normatização do direito comunitário de responsabilidade subjetiva e passível de prescrição. Além disso, o art. 4º define que essa diretiva é aplicável apenas a danos ambientais ou à ameaça iminente desses danos, causados por poluição de carácter difuso, sempre que for possível estabelecer um nexo de causalidade entre os danos e as atividades de operadores individuais (UE, 2004).

No Brasil, a formulação da responsabilidade objetiva pelo dano ambiental tem sua semente estrutural mais robusta nos contornos fixados na formulação da Lei n. 6.938/1981. A previsão se encontra no art. 14, § 1º, a predizer que, sem obstar a aplicação das penalidades administrativas, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade (Brasil, 1981). O pensamento complexo permite compreender a matriz dessa formulação, que não pode ser simplesmente captada como uma ocorrência de geração espontânea.

A Lei n. 6.938/1981 é reflexo direto da Conferência de Estocolmo, efetivada nove anos antes. Aliás, no ano seguinte à Conferência, o Brasil já criaria a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), por meio do Decreto n. 73.030/1973, que ulteriormente se aglutinaria para formar o Ibama, por meio da Lei n. 7.735/1989 (Brasil, 1989).

A influência na adoção do modelo de responsabilidade objetiva no Brasil está ligada ao processo de normatização da responsabilidade por danos nucleares. A ascensão do tema ambiental ocorreu na década de 1970 de forma encadeada com as discussões de contenção nuclear. A Conferência de Estocolmo previa, em seu Princípio 26, a contenção e o controle das armas nucleares. O risco nuclear palpitava no cenário mundial e, também, no nacional, com a construção da usina nuclear de Angra I (Milaré, 2018).

A regulação estatal, nesse contexto, adveio com a Lei n. 6.453/1977, cujo art. 4º determinava a responsabilidade civil independentemente de culpa em caso de reparação de dano nuclear (Brasil, 1977). Esse contexto de aproximação entre o risco ambiental como um todo e o risco nuclear teve influência determinante na fixação da responsabilidade ambiental como objetiva no Brasil. A opção legislativa e jurisprudencial de aceitação da responsabilidade objetiva pela teoria do

risco integral para a seara ambiental advém da germinação conjunta no cenário brasileiro da problematização nuclear e da ecológica propriamente dita.

A determinação normativa da União Europeia seguiu linha diversa, e alcança, inclusive, a exoneração da responsabilidade reparatória se o caso revela situações de exclusão de responsabilidade. A discussão ecológica em si e a discussão nuclear seguiram caminhos autônomos, embora não divorciados e de forma alguma arredios um ao outro. O art. 8º, item 4, da Diretiva 2004/35 permite que os Estados-Membros da Comunidade não imputem responsabilidade ao responsável se ele provar que não teve culpa ou negligência e que o dano foi causado por uma emissão ou um acontecimento expressamente permitido e que respeitem integralmente uma autorização emitida ou conferida nos termos das disposições legislativas e regulamentares nacionais de execução das medidas legislativas adotadas pela Comunidade (UE, 2004).

Ainda, poderá não haver responsabilização se a emissão, atividade ou qualquer forma de utilização de um produto ocorreu no decurso de atividades que o operador prove não serem consideradas suscetíveis de causar danos ambientais de acordo com o estado do conhecimento científico e técnico quando se produziu a emissão ou se realizou o impacto ambiental. As hipóteses em questão de exclusão de responsabilidade não existem no ordenamento jurídico brasileiro. A ocorrência de um dano ambiental, no Brasil, independentemente do estado da ciência ou da técnica, ou mesmo da existência de licença ambiental, não afasta a responsabilidade de reparação de dano ambiental. Consagrou-se a teoria do risco integral na responsabilidade ambiental pela reparação de danos, que em si afasta as excludentes de responsabilidade.

Na perspectiva punitiva, há diretiva específica, que influencia as normatizações dos Estados-Membros tanto em termos de Direito Penal quanto de Direito Administrativo Sancionador. A Diretiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa à proteção do ambiente com base no Direito Penal, apresenta como vetor o caráter qualitativo, ao diferenciar as respostas penais em face das respostas sancionadoras administrativas. Entre os *considerandos* da diretiva, seu item 3 expressa que a experiência vivenciada nos Estados da Comunidade Europeia revelou a insuficiência das vias puramente reparatórias de proteção dos bens ecológicos (UE, 2008). Assim, as normas sancionadoras reforçam as protetivas reparatórias, considerando desaprovação social qualitativamente diferente das sanções administrativas ou dos mecanismos de indenização do Direito Civil.

A Diretiva UE 2024/1203 estabeleceu novas regras quanto à proteção do

ambiente por meio do Direito Penal e substituiu as Diretivas 2008/99/CE e 2009/123/CE (UE, 2024). Embora mantenha as premissas de suas antecedentes, essa diretiva estabelece que a lista de infrações penais ambientais constante da Diretiva 2008/99/CE deverá ser revista, devendo ser acrescentadas infrações penais adicionais com base nos incumprimentos mais graves do direito da União no domínio do ambiente. As sanções deverão ser reforçadas, a fim de fortalecer seu efeito dissuasor, e deverá ser melhorada a eficácia da detecção, da investigação, da ação penal e da decisão judicial relativamente a infrações penais ambientais (García, 2024).

O caráter qualitativo implicado pela Diretiva UE 2024/1203 derivou específica adoção de padrão punitivo com edição de normas penais e administrativas sancionadoras por parte dos Estados-Membros. A diretiva obriga os Estados-Membros a prever sanções penais para as infrações graves às disposições de direito comunitário relativas à proteção do ambiente. A norma estabelece um modal sancionatório que corresponde à gradação punitiva segundo a configuração qualitativa da infração. Segundo seu art. 3º, ações e omissões praticadas com dolo ou pelo menos com negligência grave configuram infração penal. Destacam-se aqui a poluição atmosférica, a eliminação ilegal de resíduos e comportamentos que causem deterioração significativa de um *habitat* localizado num sítio protegido (art. 3º, *i*; UE, 2024).

Em similaridade com o Brasil, é possível a configuração de crime por pessoa jurídica. O art. 6º, item 1, determina que os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas jurídicas possam ser responsabilizadas pelas infrações referidas nos arts. 3º e 4º da Diretiva UE 2024/1203, na hipótese de serem cometidas em seu benefício por qualquer pessoa que desempenhe um cargo de direção, agindo quer a título individual, quer como membro de um de seus órgãos (UE, 2024). Além disso, as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas se houver falta de supervisão ou de controle que torne possível a infração. A responsabilização ocorre independentemente da responsabilização da pessoa física que atuou com dolo ou culpa grave, posição que também se afina com aquela firmada pelo STF no Brasil, no RE 548.181/PR (Brasil, 2013).

As esferas de responsabilidade civil, penal e administrativa sancionadora interligam-se, também, com práticas regulatórias e de gestão de risco relativas a desastres ambientais, sejam eles de origem antropogênica, sejam de origem puramente natural (Carvalho; Damacena, 2013). Previsão normativa aqui relevante diz respeito ao Mecanismo de Proteção Civil (MPC) da União Europeia, definido pela Decisão n. 1313/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da União

Europeia (UE, 2013), que foi posteriormente alterada pela Decisão n. 2019/420 (UE, 2019). O mecanismo busca estabelecer bases de solidariedade e cooperação, com protocolos de atuação e resposta, seja em face de catástrofes naturais ou de catástrofes antropogênicas.

O MPC insere-se na lógica de gestão de risco, com determinações de análise de vulnerabilidades e medidas de prevenção voltadas à mitigação, com reforço da capacidade de resposta em face da ocorrência de desastres. As previsões das decisões ligam-se à Diretiva 2007/60/CE, que rege a avaliação de risco de empreendimentos (UE, 2007). A dimensão tríplice de responsabilização resguarda a eficácia das previsões do MPC. Converte-se a identificação de emergência para a previsibilidade do risco que pode se concretizar. Assim, a Decisão 1313 alterou a designação de Capacidade Europeia de Resposta de Emergência (CERE) ou reserva comum voluntária para *Reserva Europeia de Proteção Civil* (UE, 2013).

No marco europeu, as previsões normativas de gestão de danos e riscos interligam-se às previsões de responsabilização civil, administrativa e mesmo penal. Há uma dinâmica de governança articulada entre matrizes normativas. O art. 1º, item 3, da Decisão n. 1313 determina o objetivo e o objeto do mecanismo como centrados na promoção da solidariedade entre os Estados-Membros por meio da coordenação e da cooperação práticas, mas sem que isso implique prejuízo à responsabilidade tanto do Estado quanto dos atores privados (UE, 2013). Assim, mecanismos de cooperação e apoio recíproco são visualizados como integradores da responsabilização primária do Estado-Membro.

Situação semelhante não é diretamente captada na legislação brasileira sobre desastres. A Lei n. 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; Brasil, 2012), somente no ano de 2023 passou a assumir um viés de conexão entre a gestão de risco e a responsabilização por danos ambientais, sociais e econômicos acarretados por desastres. A Lei n. 14.750/2023 alterou substancialmente esse ponto de conexão. Além de melhor determinar a gestão do ciclo do desastre, fixou como objetivos da PNPDEC incluir a análise de riscos e a prevenção a desastres no processo de licenciamento ambiental, assim como promover a responsabilização do setor privado na adoção de medidas preventivas de desastres e na elaboração e implantação de um plano de contingência ou de um documento correlato (Brasil, 2023).

No cenário da União Europeia, as disposições das diretivas fixam uma série de responsabilidades de gestão do território e dos riscos relativos a sua vulnerabilidade, de modo a alcançar patamares de resiliência em face de potenciais catástrofes. Os Estados-Membros são analisados em função de sua capacidade de gestão de

riscos, compreendida como a capacidade de os Estados-Membros ou suas regiões reduzirem, adaptarem ou minorarem para níveis neles aceitáveis os riscos, o impacto e a probabilidade de uma catástrofe, identificados a partir de avaliações de riscos, nos termos do art. 4º, item 8, da citada Decisão 1313 (UE, 2013). A capacidade de gestão de riscos é avaliada segundo as capacidades técnica, financeira e administrativa, ao assegurar de modo adequado a realização de avaliação, planejamento para prevenção e preparação, tal como tomada de medidas de resposta.

O caráter sistêmico de gestão do risco envolverá a coordenação de mecanismos ligados ao ciclo dos desastres (Carvalho; Damacena, 2013) com as previsões de responsabilidade ambiental. Mais uma vez o pensamento complexo vem à baila. Os desastres derivados de violações ambientais atraem a avaliação de tipicidade para a incidência punitiva penal, justamente pelo caráter qualitativo, assim como a fluência de níveis de responsabilização civil mais rígidos. A norma comunitária implica efeito direto, na medida em que envolve o todo das legislações internas em uma sintonia hermenêutica integrada e sistêmica na qual as normas de cada país devem se afinar com os vetores normativos fixados.

Nessa senda, as disposições regulatórias da União Europeia implicam efeitos diretos sobre os Estados-Membros, fator que influencia tanto a legislação espanhola quanto a formação hermenêutica de sua aplicação. Entretanto, a situação não se repete no Mercosul.

Enquanto na União Europeia se tem uma influência da legislação comunitária para fins de afirmação das normatizações internas, no Mercosul verifica-se o sentido inverso. Os gatilhos ou sustentações das normas internacionais presentes em tratados e convenções não têm efeito similar ao que se teria com fixações derivadas do fluxo discursivo e deliberativo regional com implicações de propulsão sobre as legislações internas. O caráter ainda pouco densificado e contundente das atividades normativas do Mercosul desenha vetores normativos extremamente incipientes que, por vezes, passam mesmo despercebidos tanto pelas populações dos países membros quanto por seus núcleos político-democráticos. Evidentemente, tem-se a destacar que as pretensões de extensão e vinculação são muito diversas entre Mercosul e União Europeia, embora isso não seja sinônimo de impossibilidade de desenvolvimento crítico quanto às potencialidades existentes e, também, quanto às ignoradas.

O Mercosul ensaia em suas relações e normatizações válvulas que permitam nichos temáticos de fortalecimento, sendo um deles o ambiental. Não obstante, o *soft law* é desenvolvido com carga de baixas intensidade e densidade, em verdadeiro estágio de timidez normativa que viabiliza perspectivas que não alcançam níveis

de unidade no desenvolvimento pelos países membros. A partir disso, não há um vetor regional no Mercosul de caráter suficientemente sólido para fundamentar e imprimir impulso às normatizações dos países em níveis de uniformidade ou coerência para com um vetor de programação ecológico-protetiva fixado em escala internacional.

As normas do Mercosul estão aquém de um gatilho vetorial ou mesmo de um suporte de desenvolvimento de fundamentação, seja pelo Legislativo, seja pelo Executivo dos Estados-Membros. O Tratado do Mercado Comum, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 350/1991, indica em seus *considerandos* que a preservação ambiental é um de seus objetivos (Brasil, 1991). Entretanto, embora já tenham transcorrido mais de três décadas, tanto sob o panorama quantitativo quanto sob o panorama qualitativo, há pouco desenvolvimento de fixações normativas ou orientativas propulsoras a partir da perspectiva ambiental.

O Mercosul apresenta quatro resoluções de destaque em matéria ambiental e três decisões de relevância. A Resolução n. 53/1993 estabelece um código de conduta para a importação e liberação no meio ambiente de agentes de controle biológico (Mercosul, 1993). Entretanto, as disposições constam como incorporadas tão somente pelo Paraguai, por meio do Decreto do PE n. 15.000/96, e pelo Uruguai, no Decreto n. 393/997 (Paraguai, 1996; Uruguai, 1997). A Resolução n. 38/2019 dispõe sobre a elaboração de um plano de prevenção, monitoração, controle e mitigação de espécies exóticas invasoras (Mercosul, 2019). Remete, assim, a um prognóstico aberto de desenvolvimento, ainda sem densificação.

A Resolução n. 45/2002 visa implicar efeitos normativos no Mercosul a partir do Plano de Implementação de Joanesburgo, bem como a Iniciativa Latino-Americana sobre Desenvolvimento Sustentável. Um de seus principais objetivos é a incorporação do componente ambiental nas políticas setoriais e a inclusão das considerações ambientais nas tomadas de decisões do Mercosul (Mercosul, 2002). Esta última resolução alinha-se à Resolução n. 8/2001 e leva para o Conselho do Mercado Comum o projeto de decisão relativo ao Acordo-Marco, ou Acordo-Quadro, sobre o Meio Ambiente do Mercosul.

O Acordo-Quadro está presente na Decisão n. 2/2001, com protocolo adicional apresentado pela Decisão n. 14/ 2004 (Mercosul, 2001b, 2004). Ao contrário das diretivas da União Europeia, o Acordo-Quadro apresenta níveis de abstração em medida muito maior do que fixações normativas de cumprimento. O Acordo-Quadro fixa, em seu art. 1º, o compromisso para com os princípios enunciados na Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (Mercosul, 2001b). Suas disposições visam ao impulso de princípios a serem adotados pelas legislações dos

integrantes do Mercosul, voltados ao desenvolvimento sustentável e a alcançar padrões de qualidade ambiental. O teor prospectivo aberto do Acordo é verificável por seu art. 5º, que prediz:

Art. 5º. Os Estados Partes cooperarão no cumprimento dos Acordos Internacionais que contemplem matéria ambiental dos quais sejam parte. Esta cooperação poderá incluir, quando se julgar conveniente, a adoção de políticas comuns para a proteção do meio ambiente, a conservação dos recursos naturais, a promoção do desenvolvimento sustentável, a apresentação de comunicações conjuntas sobre temas de interesse comum e o intercâmbio de informações sobre posições nacionais em foros ambientais internacionais (Mercosul, 2001b).

O indicativo de abertura, com a referência a “quando se julgar conveniente” (Mercosul, 2001b), além do caráter restritamente principiológico das referências de atuação, contrasta com as determinações vetoriais de condução presentes na União Europeia. Estabelece-se um protocolo de possibilidades, em cautela intensa para que as regulações do Mercado Comum não avancem para além dos níveis preconcebidos para sua aceitabilidade de interferência extremamente limitada. Essa é certamente uma das razões de pouca referência e mesmo de baixa expectativa quanto às potencialidades do Mercosul para fazer face a problemas ambientais.

O Protocolo Adicional do Acordo-Quadro constante na Decisão n. 14/2004 não alterou sua matriz sob a perspectiva da vinculação de ações. Entretanto, procedeu a uma importante abordagem de nível regional relativa à gestão de risco. O Protocolo Adicional diz respeito à Cooperação e Assistência perante Emergências Ambientais. Não se tem, aqui, uma abordagem completa, a abranger todas as dimensões do ciclo do desastre, ou mesmo considerações de responsabilização ambiental. Entretanto, não deixa de ser uma via factível para que o Mercado Comum se projete para níveis mais sofisticados de atuação na gestão de risco regional e na proteção de bens ecológicos e de populações vulneráveis (Mercosul, 2004).

Estabeleceu-se um dever de solidariedade entre os Estados Partes, previsto no art. 2º, segundo o qual prestarão cooperação recíproca e assistência quando ocorrer uma emergência de consequências efetivas ou potenciais no meio ambiente ou na população, seja do próprio território, seja em outro Estado Parte (Mercosul, 2004). A normatização desenha bases gerais para desenvolvimento de planos de ação de defesa civil e resposta a situações de desastres ambientais, com intercâmbios de informações e medidas compartilhadas de tecnologia e pessoal. Estabelece-se um protocolo de ações para notificação de emergência ambiental, assim como de assistência internacional dos Estados.

Embora o desenho de um modelo regional eficaz de gestão de desastres pareça

ser ensaiado para fortalecimento vindouro, ao contrário das formulações da União Europeia, seu foco central permanece em atenção aos desastres naturais. Há, portanto, uma lacuna relativa aos desastres antropogênicos e aos danos ambientais como um todo e, por derivação, quanto às responsabilidades civil, administrativa e penal daí derivadas. Em cenários de interligação econômica, cultural e geográfica, situações de *bis in idem* e de competência para imputação de responsabilidade civil e penal são temas palpitantes e previsíveis de ocorrência concreta. Entretanto, não se verificam tendências no Mercosul para tratamento prévio da matéria.

Não são desenvolvidos canais de interlocução entre a gestão de risco e a fixação de responsabilizações ambientais, seja em esfera cível, administrativa ou penal. Todas elas são deixadas implicitamente ao teor de desenvolvimento pelas legislações internas, sem que sejam os mecanismos do Mercosul fonte indutora ou referencial para tratamentos normativos coerentes ou mesmo com teor dialógico entre os países. Há verdadeira obstrução político-jurídica na aplicação adequada do desenvolvimento crítico a partir do princípio recursivo.

O princípio recursivo diz respeito a uma espiral de dinâmica autoprodutiva e auto-organizacional (Morin, 2005). O pensamento complexo de Morin concebe a aplicação do princípio em uma escala de continuidade pela qual a geração de efeitos se torna em si causa de novos fatores de derivação de efeitos reativos. Há uma teia sequencial e em espiral pela qual a causalidade interliga causa e efeito em uma dupla performance funcional. O efeito se torna causa, e a causa, efeito. Em outros termos, há uma continuidade em que o inicial e o final se interligam em uma conjugação de continuidade.

Aplica-se aqui o pensamento complexo de Morin (1977), que possibilita a análise crítica e a fixação de perspectiva de diagnóstico quanto ao desempenho diverso e, por vezes, frustrante das potencialidades de regulação ambiental no Mercosul para com as regentes na União Europeia. Se na União Europeia o fluxo do princípio recursivo proporciona uma espiral contínua entre causa e efeito a envolver reciprocamente legislações interna, comunitária e internacional em matéria ambiental, no Mercosul e seus Estados-membros há deficiência nessa integração recursiva, a provocar hiatos entre a expressão do direito interno, das normas regionais e das previsões gerais das normas ambientais internacionais.

3 Marco normativo ambiental na Espanha e no Brasil e suas implicações de recursividade pela União Europeia e pelo Mercosul

O princípio recursivo provoca uma espiral de construções e reconstruções que relacionam as bases normativas internacionais às bases normativas internas

tanto do Brasil quanto da Espanha. Entretanto, o fluxo de baixa densidade das normas regionais do Mercosul produz fluxo inverso, ou seja, a matriz normativa brasileira influencia mais o cenário de potencialidade de criação e aplicação das normas regionais do que o inverso.

Isso está ligado, também, ao contexto da organização político-administrativa de cada país e à forma como as normas internacionais ambientais passam por processos de recíproca integração na dinâmica global-regional-local. A integração de níveis governamentais está diretamente afeta ao modelo de organização político-administrativa. Na conjuntura espanhola, o sistema de competências locais está intimamente relacionado ao modelo autônomico de Estado.

Na dinâmica do modelo, que se organiza em municípios, províncias e comunidades autônomas, esclarece Miguez Macho (2002, p. 38, tradução livre) que, na estrutura espanhola, “os entes locais não são simples divisões internas das comunidades autônomas, senão do Estado em seu conjunto, com igual reconhecimento de autonomia para com aquelas”³. A base normativa da previsão está no art. 137 da Constituição da Espanha (Espanña, 1978). Há uma autonomia de gestão, mas centrada e vinculada a bases de organização estrutural. As normas da União Europeia projetam-se sobre todas as esferas político-administrativas, e não somente sobre a esfera do governo central. Nessa linha, o art. 138 estabelece o princípio da solidariedade como um princípio regente da organização territorial e, simultaneamente, o art. 135, item 2, determina que o Estado e as comunidades autônomas não podem incorrer em déficit estrutural que supere as margens estabelecidas pela União Europeia para seus Estados-Membros (Espanña, 1978). No ponto, inclusive, destaca Solís (2007, p. 75, tradução livre) que, “se existe uma característica comum aos novos Estatutos de Autonomia propostos a partir de 2005, é que em todos se recorre claramente a uma pretensão de autoafirmação europeia”⁴. Em termos nacionais brasileiros, seria tal como se os Estados-Membros da federação concretizassem em suas normas internas previsões diretas constantes das normas do Mercosul.

No Brasil, o princípio da solidariedade tem acepção ligada às gerações como um todo, em especial quando se trata de matéria ambiental, conforme dispõe o art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (Wedy; Moreira, 2019). Além disso, coliga-se com a estrutura federativa, em um federalismo de

3 Do original: “los entes locales no son simples divisiones internas de las Comunidades Autónomas, sino del Estado en su conjunto, con igual reconocimiento de autonomía que aquéllas”.

4 Do original: “si existe una característica común a los nuevos Estatutos de Autonomía propuestos a partir de 2005 es que en todos se recoge claramente una pretensión de autoafirmación europea”.

cooperação ambiental no qual o desenvolvimento da atividade fiscalizatória se dá pelo exercício da competência comum entre os entes federados, nos termos do art. 23 da CRFB (Bim; Farias, 2019). Entretanto, a incorporação de normas internacionais depende do processo legislativo federal, por meio do qual há a aprovação de tratados e convenções internacionais pelo Congresso Nacional (art. 49, I) e pelo Presidente da República (art. 84, VIII; Brasil, 1988).

Não há um fluxo recursivo direto entre as legislações ou potencialidades legislativas dos Estados integrantes da federação, quão mais de seus municípios, e a implementação ou o vetor de implementação de norma ambiental internacional ou regional prevista em tratado, convenção ou veículo outro. Sequer as deliberações gerais do Mercosul podem ser fator de influxo referencial direto, embora possam ser, claro, fator de impulsão para eventual exercício de competência própria, dada a competência concorrente prevista no art. 24, VI, da CRFB (Brasil, 1988).

A governança ambiental recursiva espanhola ainda exhibe diversidades outras em relação à brasileira. O princípio da solidariedade na Constituição da Espanha remete a níveis de comprometimento econômico-financeiros, de modo que haja medidas que mitiguem desequilíbrios entre as regiões do país e, simultaneamente, promovam uma organização coerente e integrada da gestão dos recursos ambientais (Espanha, 1978). O caráter de princípio regente da organização político-administrativa pode ser verificado na Lei n. 7/1985, a conformar os níveis de autonomia local (Macho, 2002).

A Lei n. 7/1985 estabelece, em seu art. 84-bis, a regra geral de desnecessidade de licença ou atuação preventiva para atividades ou empreendimentos, salvo se houver justificativa voltada à proteção do meio ambiente concretamente verificada no local em que se realizam as atividades (Espanha, 1985). Além disso, essas razões de exigência demandam a não suficiência mediante a apresentação de autodeclaração de conformidade ou mesmo quando, “pela escassez de recursos naturais, a utilização de domínio público, a existência de inequívocos impedimentos técnicos ou em função da existência de serviços públicos submetidos a tarifas reguladas, o número de operadores econômicos do mercado seja limitado”⁵ (Espanha, 1985, tradução livre).

O marco legal visa articular uma matriz punitiva e regulatória com incursões determinadas a partir de previsões escoradas em situações legalmente previstas e manejadas em função de impactos concretos, verificados ou previsíveis segundo

5 Do original: “por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

o tipo de atividade. Essas previsões do modelo espanhol implicarão diferenciação entre Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal, segundo o nível qualitativo da infração. Articula-se um modelo de abertura sob valoração do risco em função das características do empreendimento, a conjugar legislações regionais, nacional e comunitária. Igualmente, as previsões do tipo de responsabilidade civil, objetiva ou subjetiva em função da atividade estão escoradas nessa apreciação de gestão de risco. Em outros termos, a gestão ambiental e a resposta ao dano ambiental são fatores determinantes para que se tenha o teor da aplicação administrativa ou penal na sanção, assim como a gradação e o marco regulatório na reparação de danos.

A matéria é regulada no art. 84-bis.2 da Lei n. 7/1985, ao determinar que as instalações ou infraestruturas físicas para o exercício de atividades econômicas somente se submeterão a um regime de autorização quando estabelecido pela lei, sendo definidos seus requisitos essenciais, assim como na situação de serem suscetíveis de gerar danos sobre o meio ambiente e o entorno urbano, à seguridade ou à saúde públicas e ao patrimônio histórico (Espanha, 1985). A valoração de risco se dá a partir do potencial, do porte e do caráter contaminante ou de periculosidade.

No sistema brasileiro, a valoração de risco ou de gestão ambiental orientada ao risco não influencia a fixação do marco regulatório, seja da responsabilidade civil, seja da responsabilidade penal ou administrativa. Ao inverso. Em matéria reparatória, os níveis de gestão de risco do empreendimento ou atividade são irrelevantes para definição da matriz de responsabilidade, conforme definido no art. 14 da Lei n. 6.938/1981 e na jurisprudência do STJ (REsp 1374284 / MG – Tema Repetitivo 707) (Brasil, 1981, 2014). Já do ponto de vista penal e administrativo, além de a responsabilização ter um caráter cumulativo, a gestão ou participação do responsável na ocorrência da degradação somente terá influência na análise da gradação da penalização, conforme previsto no art. 6º da Lei n. 9.605/1998 (Brasil, 1998a).

O sistema autonômico espanhol, embora assuma premissas e decorrências próprias entre as atividades legislativas e administrativas dos âmbitos governamentais, igualmente, toma como necessária uma efetiva participação das esferas estatais na formulação e na execução da organização do território. Essa organização labora com a gestão dos bens ambientais e dos riscos implicados pelas atividades antrópicas. O art. 45 da Constituição Espanhola se assemelha, em diversos pontos, às previsões constitucionais brasileiras. O art. 45.1 define que todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado ao desenvolvimento da pessoa, assim como todos têm o dever de conservá-lo (Espanha, 1978). Em seguida, determina

que os poderes públicos velarão pela utilização racional de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na solidariedade coletiva.

Em termos de licença e autorização ambientais, há diferença significativa. A Lei n. 7/1985 admite expressamente, em seu art. 84-bis.3, a possibilidade de licenças concorrentes entre os níveis governamentais, embora fixe requisitos para tanto. Prevê a norma que, em caso de existência de licenças ou autorizações concorrentes, a local deverá motivar expressamente a necessidade de defesa do interesse geral no caso concreto e a que se visa proteger, expressando a razão de reputar como não bastante para tanto o ato emitido por outra esfera pública (Espanha, 1985). No Brasil, a Lei Complementar n. 140/2011 caminha em sentido diverso. Seu art. 13 determina que empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados ambientalmente por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas na Lei Complementar (Brasil, 2011).

Em termos de responsabilidade, o art. 45.3 da Constituição da Espanha define a convivência da responsabilidade penal com a responsabilidade administrativa (Espanha, 1978). Entretanto, ao contrário do sistema brasileiro, não são elas cumulativas, podendo a responsabilidade penal absorver a administrativa, ou mesmo a responsabilidade administrativa tornar desnecessária a aplicação da responsabilização penal. O ponto é de extrema relevância e encontra disciplina específica na Lei n. 26/2007, ao definir a responsabilidade ambiental (Espanha, 2007).

O art. 6º da Lei n. 26/2007 disciplina a concorrência entre as responsabilidades administrativa e penal em matéria de lesão aos bens ambientais para com a responsabilidade civil, ou seja, a responsabilidade de reparar os danos ambientais produzidos. A não concomitância está presente no art. 36 dessa lei, que, não obstante, mantém a aplicação de cumulação com a responsabilidade reparatória dos danos (Espanha, 2007). Há, assim, uma lógica de vedação do *bis in idem* entre imputações penais e imputações relativas ao direito sancionador, que tem matriz administrativa, embora punitiva. A base interpretativa da gradação entre Direito Punitivo Penal e Direito Punitivo Administrativo pode ser extraída dos julgados do Tribunal Supremo espanhol.

O ponto central de definição entre a sanção administrativa e a penal é a gravidade do prejuízo ambiental provocado. Percebe-se, aqui, fluxo direto da influência das normas fixadas nas diretivas europeias. O art. 325 do Código Penal espanhol define os delitos contra os recursos naturais e o meio ambiente. O dispositivo remete à penalização de infrações que causem ou possam causar danos substanciais à qualidade do ar, do solo, das águas, da fauna ou da flora (Espanha, 1995). A base

compreensiva da não cumulação simples entre punitividade administrativa e penal pode ser visualizada na *sentencia* 916/2008, reiterada em outros julgados, como o STS 2121/2016:

E no Acórdão 916/2008, de 30 de dezembro, estabelece-se que o art. 325 exige como elemento de tipicidade a gravidade do perigo a que se submete ao desequilíbrio os sistemas naturais, ou, sendo o caso, a saúde das pessoas. Se não alcançar esse nível, o comportamento somente poderá ensejar, se for o caso, reações sancionadoras administrativas. Para encontrar o tipo médio da gravidade a que se refere o art. 325 do Código Penal, é preciso atentar à proporção em que são colocados em perigo tanto o fator antropocêntrico, ou seja, a saúde das pessoas, como as condições naturais do ecossistema (solo, ar, água) que influem, portanto, na terra, na fauna e na flora colocadas em perigo. Trata-se de um elemento constitutivo do tipo penal cuja concorrência deve determinar concretamente, mediante provas⁶ (Espanha, 2016, tradução livre).

O Tribunal Supremo espanhol deixou expresso, na Decisão n. 916/2008, a linha hermenêutica de separação entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal. Assim, ao contrário do Brasil, em que há uma concomitância sancionatória administrativa e penal, na Espanha é a avaliação da gradação da lesão ao bem jurídico que fixa a adequação do exercício punitivo penal:

O exame do artigo 325 do Código Penal revela que é a gravidade do risco produzido a nota chave que permitirá estabelecer a fronteira entre o ilícito meramente administrativo e o ilícito penal já que o mencionado preceito exige que as condutas tipificadas “possam prejudicar gravemente o equilíbrio dos sistemas naturais”. E “si o risco de grave prejuízo for para a saúde das pessoas a pena de prisão será imposta a partir da metade prevista na norma. A sanção penal deve reservar-se, por consequência, para aquelas condutas que coloquem o bem jurídico protegido (o meio ambiente) em uma situação de perigo grave, correspondendo a proteção ordinária tanto preventiva, como sancionadora, à atuação e regulação administrativas⁷ (Espanha, 2008, tradução livre).

6 Do original: “Y en la sentencia 916/2008, de 30 de diciembre, se establece que art. 325 exige como elemento de tipicidad, la gravedad del peligro a que se somete al equilibrio de los sistemas naturales, o en su caso, a la salud de las personas. De no alcanzar este nivel, el comportamiento sólo podrá dar lugar, en su caso, a reacciones sancionadoras administrativas. Para encontrar el tipo medio de la gravedad a que se refiere el art. 325 del Código penal habrá que acudir a la medida en que son puestos en peligro, tanto el factor antropocéntrico, es decir la salud de las personas, como a las condiciones naturales del ecosistema (suelo, aire, agua) que influyen, por lo tanto, en la gea, la fauna y la flora puestas en peligro. Se trata de un elemento constitutivo del tipo penal cuya concurrencia debe determinarse, en concreto, mediante la prueba”.

7 Do original: El examen del artículo 325 del Código Penal revela que es la gravedad del riesgo producido la nota clave que permitirá establecer la frontera entre el ilícito meramente administrativo y el ilícito penal ya que el mencionado precepto exige que las conductas tipificadas “puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales”. Y “si el riesgo de grave perjuicio fuese para la

Embora a disciplina punitiva espanhola se diferencie da brasileira quanto ao exercício administrativo sancionador e penal, tem-se que ambos os ordenamentos jurídicos expressam a cumulação de exigências punitivas para com as previsões de reparação dos danos provocados aos bens ambientais. Tem-se, ainda, que a construção hermenêutica revela que tanto no Brasil quanto na Espanha foram os tribunais que fixaram a dinâmica de correlação entre Direito Sancionador e Direito Penal sob o aspecto punitivo, ao suporte de desenvolvimento hermenêutico da legislação.

Ponto outro de relevância mostra convergências entre as matrizes regulatórias. O Código Penal da Espanha (Ley Orgánica 10/1995) é expresso em admitir a responsabilidade penal das pessoas jurídicas, seguindo a diretriz das normas comunitárias. Em seu art. 31-bis, dispõe que as pessoas jurídicas são penalmente responsáveis pelos delitos cometidos em seu nome ou em sua razão, assim como em seu benefício direto ou indireto, seja por seus representantes legais, seja por quem por elas autorizado a tomar decisões ou que tenha faculdade de organização ou controle (España, 1995).

Em seguida, o dispositivo fixa situações de exclusão ou ponderação de responsabilidade, inclusive a partir da análise do porte da pessoa jurídica. Em relação às penas aplicáveis às pessoas jurídicas, o Código preceitua, em seu art. 33.7, multas por quotas ou proporcionais, tendo em conta o dano ou degradação provocada. A dinâmica da penalização por multas é verificada no art. 328, situado no capítulo que trata dos delitos contra os recursos naturais e o meio ambiente, que, à parte da restrição de atividades e direitos, fixa sanções pecuniárias em proporção direta para com o dano causado (España, 1995).

Além disso, o art. 33.7 prevê penalizações voltadas à suspensão de atividades, que não poderá exceder a cinco anos, fechamento de estabelecimentos ou unidades, assim como proibição específica temporária ou definitiva quanto à atividade objeto do delito (art. 33.7, *e*; España, 1995). Soma-se, também, a previsão de inabilitação para obter subvenções ou financiamento público, assim como proibição para contratar com o setor público ou ter benefícios ou incentivos fiscais ou de seguridade social por um prazo de até 15 anos. A par das sanções ali previstas, duas outras se distinguem e se tornam interessantes para análise, em especial por sua não previsão direta na legislação ambiental brasileira.

A primeira delas é a dissolução compulsória da pessoa jurídica. Verdade é que

salud de las personas la pena de prisión se impondrá en su mitad superior”. La sanción penal debe reservarse, por consiguiente, para aquellas conductas que pongan el bien jurídico protegido (el medio ambiente) en una situación de peligro grave, correspondiendo la protección ordinaria tanto preventiva, como sancionadora, a la actuación y regulación administrativa”.

o art. 24 da Lei n. 9.605/1998 prevê que a pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime ambiental terá decretada sua liquidação forçada, e seu patrimônio será considerado instrumento do crime e, como tal, perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional (Brasil, 1998a). Essa previsão se articula com o art. 5º, XIX, da CRFB (Brasil, 1988). O Código Penal da Espanha, em seu artigo 33.7, *b*, determina que a dissolução da pessoa jurídica pode ser aplicada em si como uma sanção penal (España, 1995).

A previsão da lei brasileira não se restringe ao campo puramente sancionatório penal, abrindo espaço, inclusive, para ações cíveis que visem à liquidação forçada (Brasil, 1988). Já a norma espanhola determina que a dissolução da pessoa jurídica produz a perda definitiva de sua personalidade, assim como de sua capacidade jurídica negocial ou processual, ao que perde a aptidão para realizar qualquer atividade, ainda que lícita (España, 1995). Tem-se, aqui, uma pena em si fixada como resultado do processo penal punitivo.

A principal distinção entre as matrizes normativas diz respeito à intervenção judicial como resultado do processo penal ambiental, algo não previsto diretamente na legislação brasileira. O art. 33.7, *g*, do Código Penal da Espanha dispõe como pena aplicável às pessoas jurídicas a intervenção judicial para salvaguardar os direitos dos trabalhadores ou de credores por tempo que se estime necessário, não excedente a cinco anos (España, 1995). A intervenção pode ser utilizada, no viés ambiental, para proteger e guarnecer a reparação de danos ambientais, sejam os ecológicos difusos, sejam os individuais ambientais. O procedimento da intervenção é previsto no art. 33:

A intervenção poderá afetar a totalidade da organização ou limitar-se a algum de seus estabelecimentos, setores ou unidades de negócio. O Juiz ou Tribunal, na decisão ou, posteriormente, mediante despacho, determinará exatamente o conteúdo da intervenção e determinará a quem se terá a cargo a intervenção e em que prazos deverão realizar-se relatórios de andamento ao órgão judicial. A intervenção poderá ser modificada ou suspensa a qualquer momento com prévio relatório do interventor e do Ministério Público. O interventor terá direito de acessar todas as instalações e locais da empresa ou pessoa jurídica e a receber todas as informações tenha por necessário para o exercício de suas funções. O regulamento determinará os aspectos relacionados ao exercício da função de interventor, com a remuneração ou qualificação necessária⁸ (España, 1995, tradução livre).

8 Do original: “La intervención podrá afectar a la totalidad de la organización o limitarse a alguna de sus instalaciones, secciones o unidades de negocio. El Juez o Tribunal, en la sentencia o, posteriormente, mediante auto, determinará exactamente el contenido de la intervención y determinará quién se hará cargo de la intervención y en qué plazos deberá realizar informes de seguimiento para el

Mais uma vez, aqui se verifica uma coesão argumentativa e teleológica em harmonia entre a legislação espanhola e a comunitária europeia. Por isso, é possível afirmar o caráter recursivo entre os âmbitos regulatórios, ou seja, um fluxo em espiral no qual os vetores normativos das normas europeias se somam e impulsionam a linha de condução do Estado-Membro, que, por sua vez, se agrega ao vetor inicial. A intervenção em uma empresa privada é prevista legalmente como via a assegurar a reparabilidade de danos e, assim, garantir a eficácia dos comandos de responsabilidade ambiental.

Se na matriz espanhola a punibilidade penal por violações ambientais radica no marco regulatório ambiental europeu, no Brasil toda a articulação penalizadora ambiental advém do texto constitucional. O art. 225, § 3º, da CRFB, estabelece que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (Brasil, 1988). Aqui está a fonte da tripla e cumulativa responsabilidade em matéria ambiental.

A regulação infraconstitucional procedida pela Lei n. 9.605/1998 indica, já no art. 3º, que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício de sua entidade. Em seguida, o art. 21 define que as penas aplicáveis às pessoas jurídicas são multa, restrição de direitos e prestação de serviços (Brasil, 1998a). A par destas, como mencionado, é possível articular, também em escala penal, o indicativo de liquidação da pessoa jurídica constituída ou utilizada preponderantemente para atos ilícitos ambientais. Entretanto, não se verifica espaço legal para as intervenções judiciais de gestão empresarial.

Em relação ao campo de aplicação das penalizações, o STF veio a firmar que a responsabilidade das pessoas jurídicas e a das pessoas físicas não são reciprocamente dependentes. O STF superou posição anterior do STJ e determinou, no RE 548.181/PR, que a “Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação” (Brasil, 2013).

Nesse ponto, ao contrário da matriz espanhola, que contou com progressiva

órgano judicial. La intervención se podrá modificar o suspender en todo momento previo informe del interventor y del Ministerio Fiscal. El interventor tendrá derecho a acceder a todas las instalaciones y locales de la empresa o persona jurídica y a recibir cuanta información estime necesaria para el ejercicio de sus funciones. Reglamentariamente se determinarán los aspectos relacionados con el ejercicio de la función de interventor, como la retribución o la cualificación necesaria”.

concretização das normas comunitárias e nacional para fins de determinar a punibilidade das pessoas jurídicas e a autonomia punitiva em relação às pessoas físicas, a base normativa brasileira somente alcançou definição hermenêutica a partir do debate judicial e do fechamento de tese pelo STF. A baixa densidade normativa em escala internacional e regional acarretou deslocamento de campo discursivo ambiental para o Poder Judiciário.

Considerações finais

A análise comparativa dos modelos de tutela ambiental sancionatória e reparatória ambiental permitem identificar um caráter recursivo entre as legislações internacional, comunitária ou regional e a nacional dos Estados. Entretanto, enquanto a densidade e a intensidade do princípio recursivo são proeminentes no marco regulatório espanhol, no marco regulatório brasileiro ocorre uma baixa afirmação da recursividade. Essa baixa densidade determina que os desenvolvimentos normativos ambientais brasileiros, seja para fins de ratificação, seja para fins de reflexão ou reconfiguração, laborem em necessidade ampla de críticas e análises relativas ao Direito comparado, sob risco de privar a legislação nacional de referenciais outros.

Em termos de Direito punitivo, a conformação normativa brasileira demanda análises e desenvolvimentos críticos acerca da sempre cumulativa e, por vezes, ineficaz sobreposição entre responsabilidade administrativa e responsabilidade penal por infrações ambientais. Embora o Direito punitivo seja integrado pelo Direito Sancionador e pelo Direito Penal, a sobreposição constante tende a produzir efeitos negativos.

Enfraquecem-se a punitividade e a eficácia do Direito Sancionador. Afinal, a escala aplicativa das sanções administrativas pelo órgão ambiental andar sempre ao reboque das aplicações punitivas judiciais a ocorrerem no processo penal. Lado outro, arrasta-se para o âmbito penal toda e qualquer infração ou ilícito ambiental, levando para a seara criminal situações que poderiam ter sua contenção ou solução de reprovabilidade bem articulada na seara administrativa sancionadora.

Em relação ao marco regulatório reparatório, abrem-se questionamentos para além do modelo puramente fixador da obrigação centrada na responsabilidade objetiva pela teoria do risco integral. Em nada adianta a fixação jurídica ampla se o resultado for tão somente a chancela judicial do dever de reparar sem que em escala fática aconteça a reparação em si. É necessário instrumentalizar o sistema com vias efetivas de sustentar a reparação dos danos, para além do dever abstratamente

reconhecido na legislação. Nessa linha, gestão de risco e avaliação de governança ambiental são essenciais. Soma-se, aqui, a atuação na própria gestão interna de empreendimentos privados, que devem se adequar e funcionalizar em favor de um quadro de diagnóstico, gestão e prevenção ao risco cada vez mais sofisticado.

O quadro estrutural e contextual revela a impossibilidade de gestão ou enfrentamento dos problemas ambientais, sem ter em conta suas profundas interconexão e complexidade. A tutela ambiental sancionatória e reparatória demanda interlocução e interligação de gestões, assim como avaliações contínuas de como Estados nacionais enfrentam seus respectivos problemas ecológicos, sem desguardar nunca das peculiaridades e instituições próprias de cada país, a fim de evitar transplantes normativos inadequados ou inaptos para realidades diversas das quais foram forjados.

Referências

BIM, E. F.; FARIAS, T. Competência ambiental legislativa e administrativa. In: FARIAS, T.; TRENNEPOHL, T. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 98-152.

BRASIL. Lei n. 14.750, de 12 de dezembro de 2023. Altera as Leis n.ºs 12.608, de 10 de abril de 2012, e 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14750.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema repetitivo n. 707. Recurso Especial – REsp n. 1374284/MG. Relator: Ministro Luís Felipe Salomão. 2ª Seção. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 5 set. 2014. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?nova-Consulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=707&cod_tema_final=707. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). *Recurso Extraordinário n. 548.181/PR*. Recurso Extraordinário. Direito Penal. Crime ambiental. Responsabilidade penal da pessoa jurídica. Condicionamento da ação penal à identificação e à persecução concomitante da pessoa física que não encontra amparo na Constituição da República. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras. Relatora: Min. Rosa Weber. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 ago. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7087018>. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n.ºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 abr. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 9 dez. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. *Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 13 fev. 1998a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 1998b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Decreto n. 2.652, de 1º de julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 6, 2 jul. 1998c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Decreto n. 350, de 21 de novembro de 1991. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 nov. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. *Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989*. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2729, 23 fev. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 16509, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. *Lei n. 6.453, de 17 de outubro de 1977*. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 out. 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6453.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. Decreto n. 76.623, de 17 de novembro de 1975. Promulga a Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 15450, 19 nov. 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d76623.htm. Acesso em: 11 fev. 25.

BRASIL. Decreto n. 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 11024, 30 out. 1973. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 fev. 2025.

- CARVALHO, D. W.; DAMACENA, F. D. L. *Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- ESPAÑA. Tribunal Supremo. *STS 2121/2016, de 28 de abril de 2016*. Disponível em: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/ef65327050f89ff7>. Madrid: Tribunal Supremo, 2016. Acesso em: 11 fev. 2025.
- ESPAÑA. Tribunal Supremo. *STS 916/2008, 30 de Diciembre de 2008*. Madrid: Tribunal Supremo, 2008. Disponível em: <https://vlex.es/vid/-53908690>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- ESPAÑA. Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. *Boletín Oficial del Estado*, n. 255, p. 43229-43250, 24 out. 2007. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18475>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- ESPAÑA. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*, n. 281, p. 33987-34058, 24 nov. 1995. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>. Acesso em: 11 fev. 2025.
- ESPAÑA. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, n. 80, p. 8945-8964, 3 abr. 1985. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>. Acesso em: 11 de fev. 2025.
- ESPAÑA. Cortes Generales. Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, n. 311, 29 dez. 1978. Disponível em: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=387_Constitucion_Espanola_____Constituicao_Espanhola&modo=2. Acesso em: 11 fev. 2025.
- GARCÍA, S. G. *Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024*, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 145, p. 52-55, 2024. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-union-europea-responsabilidad-penal/>. Acesso em: 6 jun. 2024.
- HELLER, H. *Teoría del Estado*. Granada: Comares, 2004.
- MACHO, L. M. El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, n. 289, p. 37-58, maio/ago. 2002. Disponível em: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9143>. Acesso em: 29 jan. 2025.
- MERCOSUL. *Resolução n. 38, de 15 de julho de 2019*. Diretrizes para a elaboração de um plano para a prevenção, o monitoramento, o controle e a mitigação das espécies exóticas invasoras. Santa Fé, 2019. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/73868_RES_038_2019_PT_Diretrizes%20Especies%20Exoticas.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.
- MERCOSUL. *Decisão n. 14, de 8 de julho de 2004*. Protocolo adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em matéria de cooperação e assistência perante emergências ambientais. Puerto Iguazú, 2002. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/50959_DEC_014-2004_PT_FERR%201_ProtAdicAcdoMeioAmbiente.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.
- MERCOSUL. *Resolução n. 45, de 28 de novembro de 2002*. Pautas negociadoras do SGT n. 6 – Meio Ambiente. Brasília, DF, 2002. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/15853_RES_045-2002_PT_FE_Pautas%20Negociadoras%20SGT%20N%206%20Meio%20Ambiente_At%204_02.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.
- MERCOSUL. *Resolução n. 8, de 26 de abril de 2001*. Projeto de decisão. Assunção, 2001a. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/50948_RES_008-2001_PT_FERR_Projeto%20Decis%C3%A3o_At%201_01.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.
- MERCOSUL. *Decisão n. 2, de 22 de junho de 2001*. Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul. Assunção, 2001b. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/50965_DEC_002-2001_PT_FERR_Acordo%20Meio%20Ambiente_MCS_At%201_01.pdf. Acesso em: 11 de fev. 2025.

MERCOSUL. *Resolução n. 53, de 24 de setembro de 1993*. Código de Conduta para a importação e liberação ao meio ambiente de agentes de controle biológico. Montevideu, 1993. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/31039_RES_053_1993_PT_C%3C%3B3digo_Condata_MAmbiente_Agentes_Biologico.doc. Acesso em: 11 fev. 2025.

MILARÉ, É. *Direito Ambiental*. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

MORIN, E. *Introdução ao pensamento complexo*. Tradução Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MORIN, E. *O método: a natureza da natureza*. Tradução Maria Gabriela de Bragança. Sintra: Europa-América, 1977.

PARAGUAI. *Decreto do PE n. 15.000/96, de 4 de outubro de 1996*. Assunção, 1996. Disponível em: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1917>. Acesso em: 11 fev. 2025.

REIS, E. M. B.; KOKKE, M.; COUTO, M. J. Aplicação interdisciplinar e transdisciplinar nos espaços administrativos decisórios em matéria ambiental. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 19, n. 44, p. 168, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/in-dex.php/veredas/article/view/2315>. Acesso em: 17 abr. 2024.

SCHWAB, K. *A Quarta Revolução Industrial*. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SOLÍS, D. O. Las relaciones entre la Unión Europea y las comunidades autónomas en los nuevos estatutos. *REAF*, n. 4, p. 69-128, 2007.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2024/1203 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, relativa à proteção do ambiente através do direito penal e que substitui as Diretivas 2008/99/CE e 2009/123/CE. *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 11 abr. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/ALL/?uri=CELEX:32024L1203>. Acesso em: 11 fev. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2019, que altera a Decisão n. 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 20 mar. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32019D0420>. Acesso em: 11 fev. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão n. 1313/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia Texto relevante para efeitos do EEE. *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 20 dez. 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32013D1313>. Acesso em: 11 fev. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa à proteção do ambiente através do direito penal (Texto relevante para efeitos do EEE). *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 6 dez. 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0099>. Acesso em: 11 fev. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2007/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundações (Texto relevante para efeitos do EEE). *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 6 nov. 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32007L0060>. Acesso em: 11 fev. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. *Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho*, de 21 de Abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, 30 abr. 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0035>. Acesso em: 11 fev. 2025.

UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on Environmental and Development*. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Vol. 1. Resolutions Adopted by the Conference. New York: UN, 1993. Disponível em: [https://docs.un.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://docs.un.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I)). Acesso em: 11 fev. 2025.

UNITED NATIONS. *Report of United Nations Conference on the human environment*. Stockholm, 5-16 June 1972. United Nations, 1973. Disponível em: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>. Acesso em: 11 fev. 2025.

URUGUAY. *Decreto n. 393/1997, de 22 de octubre de 1997*. Montevideo: Presidencia de la Republica, 1997. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/393-1997>. Acesso em: 11 fev. 2025.

WEDY, G.; MOREIRA, R. M. C. *Manual de Direito Ambiental*: de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SOBRE OS AUTORES

Marcelo Kokke

Pós-doutor em Direito Público – Ambiental pela Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, Espanha. Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO), Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Especialista em Ecologia e Monitoramento Ambiental pela Universidade de Araraquara (UNIARA), Araraquara/SP, Brasil. Especialista em Processo Constitucional pelo Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix (IMIH), Belo Horizonte/MG, Brasil. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte/MG, Brasil. Professor do Doutorado e Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Dom Helder Escola Superior (DHES), Belo Horizonte/MG, Brasil. Procurador Federal da Advocacia-Geral da União (AGU), Belo Horizonte/MG, Brasil. Líder do Grupo de Pesquisa Bioética, Direito e Filosofia Ambiental.

Elcio Nacur Rezende

Pós-Doutor pela Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), Madri/Toledo, Espanha, e pela Università degli Studi di Messina (UNIME), Messina, Itália. Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MINAS), Belo Horizonte/MG, Brasil. Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC), Belo Horizonte/MG, Brasil. Procurador da Fazenda Nacional.

Rubén Miranda Gonçalves

Pós-doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro/RJ, Brasil. Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela Universidad de Santiago de Compostela (USC), Santiago de Compostela, Espanha. Licenciado em Direito pela USC. Professor de Filosofia do Direito na Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), Las Palmas de Gran Canaria, Espanha. Magistrado suplente no Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, Espanha.

Participação dos autores

Todos os autores contribuíram igualmente para a elaboração deste artigo.

Como citar este artigo (ABNT):

KOKKE, M.; REZENDE, E. N.; GONÇALVES, R. M. Tutela ambiental sancionatória e reparatória: análise comparativa Brasil e Espanha. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 22, e222755, 2025. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2755>. Acesso em: dia mês. ano.