Competências em matéria ambiental

Primeiramente, devemos fazer algumas considerações a respeito das competências em matéria ambiental constitucionalmente previstas nos arts. 21 a 25 e 30 da CF/88, competências estas que podem ser divididas em: competência legislativa – capacidade dos entes federativos de editar leis ambientais – e competência executiva (administrativa) - ligada à atuação político-administrativa de cada ente federativo. Destaca-se que a competência legislativa em matéria ambiental é escalonada (concorrente) entre a União, Estados e Distrito Federal, enquanto a competência executiva é comum entre os entes federativos.

O fundamento legal constitucional da competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal está no art. 24 da CF, como se vê:

> **Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
>
> I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
>
> II - orçamento;
>
> III - juntas comerciais;
>
> IV - custas dos serviços forenses;
>
> V - produção e consumo;
>
> VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
>
> VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
>
> VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
>
> IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;
>
> X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
>
> XI - procedimentos em matéria processual;
>
> XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

> XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
>
> XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
>
> XV - proteção à infância e à juventude;
>
> XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.
>
> § 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.
>
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
>
> § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Assim, entende-se que, quanto à competência para editar normas de caráter ambiental, a União é competente para editar diretrizes e normas gerais sobre o tema. Nesse sentido, cabe aos Estados a edição de normas suplementares, desde que coerentes com as normas gerais federais, a fim de amoldar as especificidades regionais às normas gerais. No caso de inexistência de legislação federal sobre normas gerais, os Estados e o Distrito Federal são competentes para editar normas gerais, acrescentando-se que, com a superveniência de uma lei federal com normas gerais sobre o respectivo tema, a lei estadual/distrital tem sua eficácia suspensa.

Importante pontuar que a competência legislativa dos Municípios não é mencionada no art. 24 da CF, o qual traz o tema da competência concorrente da União. Entretanto, o art. 30, II, da CF dispõe que os Municípios podem suplementar a legislação federal e estadual no que couber, extraindo-se, assim, a competência legislativa suplementar dos Municípios, não sendo permitida, contudo, a edição de normas gerais por esse ente federativo. Ainda, o art. 30, I, da CF confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Para finalizar esse tópico, destaca-se que a competência legislativa da União pode ser classificada em exclusiva/indelegável, nas hipóteses previstas no art. 21 da CF, em que tal competência não pode ser delegada a outros entes administrativos; ou privativa/delegável, no que se refere a assuntos que podem ter competência delegada a outros entes (art. 22 da CF). Como competência privativa/delegável da União, em matéria ambiental, destaca-se a competência desta para legislar sobre águas, jazidas, minas, outros recursos naturais e metalurgia. Assim, cita-se, como exemplos, a Gestão Nacional de Recursos Hídricos como competência exclusiva/indelegável da União, e a Regulação das Águas como competência privativa/delegável federal.

Política Nacional do Meio Ambiente

Uma vez relembrados alguns conceitos sobre competências em matéria ambiental, destaca-se, dentre as normas federais no tocante à proteção ambiental, a Lei n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Antes mesmo da promulgação da CF/88, a qual postulou

diversos princípios ambientais já citados, a PNMA trouxe a ideia de meio ambiente como "patrimônio público" a ser protegido, afastando-se da ideia utilitarista do meio ambiente como apenas fornecedor de recursos.

Destaca-se, ainda, que com a PNMA foram introduzidos, no ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade por dano ambiental e a legitimidade para propor ação indenizatória por dano ambiental. Ademais, a PNMA instituiu um sistema nacional de gestão ambiental, conhecido como SISNAMA, bem como os órgãos que compõem tal sistema (CONAMA — órgão consultivo e deliberativo; IBAMA e Instituto Chico Mendes — órgãos executores).

Lei de Crimes Ambientais

Outra norma de destaque é a Lei n.º 9.605/98, que dispõe sobre os crimes ambientais. Tal legislação se mostrou inovadora por ser uma forma de reprimir condutas lesivas ao meio ambiente, porém recebeu críticas pelo fato de essa responsabilização ter ficado aquém do necessário, tendo em vista a gravidade das penas previstas. Acrescenta-se que a referida legislação traz o conceito de responsabilidade da pessoa jurídica, a qual pode ter sua responsabilidade exigida, em matéria ambiental, tanto na esfera cível como na administrativa e criminal.

Importante pontuar que, no tocante à responsabilização penal da pessoa jurídica, a lei impõe dois requisitos:

1. que a infração penal tenha sido cometida por decisão do representante legal ou contratual da empresa, ou de seu órgão colegiado; e
2. que tal infração tenha sido cometida no interesse ou em benefício da pessoa jurídica.

Destaca-se que, recentemente, o STF afastou a teoria da dupla imputação no tocante à prática de crimes ambientais, teoria esta que exigia a responsabilização conjunta tanto da pessoa jurídica (empresa) como também das pessoas físicas envolvidas em determinada conduta criminosa. Anteriormente, o STF adotava tal teoria sob o fundamento de que a pessoa jurídica, por se tratar de sujeito de direitos e obrigações e por não ter vontade própria, atua sempre por representação de uma ou mais pessoas físicas, devendo ser comprovado o nexo causal entre a conduta de tais representantes e o dano ambiental para que haja responsabilização penal.

Entretanto, em 2013, o STF inovou sua posição ao atribuir responsabilidade penal à pessoa jurídica em um caso envolvendo derramamento de petróleo em dois rios no Paraná, situação em que não foi possível concluir quais pessoas físicas estariam diretamente responsáveis pelo referido acidente ambiental. Assim, a fim de evitar-se a impunidade dos crimes cometidos por grandes corporações, o Supremo afastou a teoria da dupla imputação, passando a adotar outras teorias, como a da culpabilidade corporativa, há tempos adotada em outros países (STF/PR, RE 548181, j. 06.08.2013, rel. Min. Rosa Weber).

Ademais, em respeito aos princípios penais da individualização da pena e da pessoalidade, a responsabilidade penal ambiental mantém seu caráter subjetivo (depende de comprovação de culpa ou dolo), ao contrário da responsabilidade civil ambiental, a qual é objetiva.

A Lei de Crimes Ambientais dispõe também sobre as infrações administrativas. Nesse sentido, destaca-se a figura do Termo de Compromisso (art. 79-A), que constitui um título executivo extrajudicial e tem como intuito que a pessoa física ou jurídica realize a correção necessária em sua atividade a fim de atender às exigências ambientais. Assim, pelo termo de compromisso permite-se a manutenção da atividade econômica, mas dentro das exigências pontuadas no referido termo, o qual pode ser celebrado por qualquer órgão que compõe o SISNAMA.

O termo de compromisso se assemelha ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que atende à finalidade de adequar as atividades na perspectiva ambiental, diferenciando-se pelo fato de o termo de compromisso estar previsto na Lei de Crimes Ambientais, podendo ser celebrado pelos órgãos que compõem o SISNAMA, enquanto o TAC está previsto na Lei de Ação Civil Pública, tendo a legitimidade para celebrá-lo o Ministério Público.