

RECURSOS HÍDRICOS TRANSFRONTEIRIÇOS: A APLICAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE TUTELA DO MEIO AMBIENTE.

TRANSBOUNDARY WATER RESOURCES: THE APPLICATION OF PUBLIC-INTEREST CIVIL ACTION AS AN INSTRUMENT OF PROTECTION OF THE ENVIRONMENT.

Leonardo Leite Nascimento <sup>1</sup>

Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo uma análise da aplicabilidade da Ação Civil Pública como procedimento legal de tutela e precaução de danos ao meio ambiente, especificamente, em face da preservação de recursos hídricos transfronteiriços. A Constituição Federal de 1988 tutela o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo responsabilidades ao Poder Público e a todos, no sentido de se evitar a degradação dos bens ambientais e preservá-los para a presente e futuras gerações. Especificamente, os recursos hídricos, no ordenamento jurídico pátrio, são tutelados, precipuamente, pela Carta Magna, pelo Código de Águas e pela Política Nacional de Recursos Hídricos. No que se refere a recursos hídricos que atravessam países limítrofes, há possibilidade, frente a ausência de certezas científicas e em razão de um eventual descaso dos Estados, de serem concretizados danos, na maioria das vezes irreparáveis, que acabem por impactar os Estados a jusante e a montante, proporcionando assim, uma degradação ambiental transfronteiriça. Tais circunstâncias são tratadas no âmbito internacional, usualmente, com base nos princípios do Direito Internacional Público do Meio Ambiente, nas Convenções da ONU e nos Tratados bilaterais e/ou multilaterais em vigor entre os países envolvidos. Contudo, em razão de seus caracteres programáticos, poucos resultados concretos tem sido alcançados, avultando assim a importância de uma cooperação jurídica internacional. Nesta

---

<sup>1</sup> Oficial do Exército Brasileiro. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA/UEA), Manaus-AM, Brasil. E-mail: leolnascimento@ig.com.br.

<sup>2</sup> Professor Doutor dos Programas de Mestrado em Segurança Pública e de Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Manaus-AM, Brasil. E-mail: erivaldofilho@hotmail.com.

problemática, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, a obras doutrinárias, legislação nacional e internacional, documentos oficiais e outras fontes relacionadas à temática, com o objetivo de se analisar a possibilidade do emprego da Ação Civil Pública, com o uso de alguns dos instrumentos jurídicos de cooperação internacional, na tutela ambiental dos cursos d'água transfronteiriços.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ação Civil Pública; Recursos Hídricos Transfronteiriços; Cooperação Jurídica Internacional.

### **ABSTRACT**

The purpose of this study is an analysis of the applicability of Public-interest Civil Action as legal procedure of protection and precaution of damage to the environment, specifically, in the face of conservation of transboundary water resources. The Federal Constitution of 1988 protecting the environment as an asset for the common use of the people and essential to a healthy quality of life, imposing responsibilities to Public Power and all, in order to avoid the degradation of environmental assets and preserve them for the present and future generations. Specifically, the water resources, the legal parental rights are safeguarded, primarily intended, by Magna Carta, by Water Code and the National Water Resources Policy. With regard to water resources that cross neighboring countries, there is a possibility, the absence of scientific certainty and due to a possible disregard of States amount, can be realized damage, most of the times irreparable, which ultimately impact the States downstream and upstream, providing an environmental degradation cross-border. Such circumstances are dealt with in the international arena, usually on the basis of the principles of Public International Law of the Environment, in the Conventions of the UN and bilateral or multilateral Treaties in force between the countries involved. However, due to their programmatic character, few concrete results have been achieved, thus emphasizing the importance of an international legal cooperation. In this issue, has been used in the literature search, the doctrinal works, national and international legislation, official documents and other sources related to the topic, with the objective of analyzing the possibility of employment in the Public-interest Civil Action, with the use of some of the legal instruments of international cooperation, in environmental protection of cross-border water courses.

**KEY-WORDS:** Public-interest Civil Action; Transboundary Water Resources; International Legal Cooperation.

## 1. Introdução

O meio ambiente é tutelado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo responsabilidades ao Poder Público e a todos, no sentido de se evitar a degradação dos bens ambientais e preservá-los para a presente e futuras gerações (art. 225, caput, CF/88).

A característica mais importante do meio ambiente é sua unicidade, justamente por ser junção de todos os fatores físicos, químicos e biológicos que permitem a vida no planeta, de forma que qualquer alteração, em algum de seus aspectos, natural, artificial e cultural, por menor que seja, causa um efeito que impacta o todo.

Decerto, que a ação antrópica gera modificações de difícil, se não impossível, recuperação, no sentido de não poderem ser os biomas degradados repostos ao *status quo ante* da intervenção humana; todavia, é inimaginável a vida humana, na ótica de sua existência atual, em sociedade de consumo, totalmente desassociada de algum tipo de impacto ao ambiente.

Sendo assim, depreende-se que o homem é o maior responsável pela preservação da natureza e pelo desenvolvimento econômico e social da própria espécie, devendo limitar seus anseios imediatos pela necessária preocupação em dispor, de forma racional e equilibrada, dos bens ambientais disponíveis para conservá-los às futuras gerações e garantir condições essenciais de vida a todos os presentes.

Neste ínterim, o problema da tutela jurídica do meio ambiente manifesta-se a partir do momento em que sua degradação passa a ameaçar não só o bem-estar, mas a qualidade da vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano (SILVA, J., 2011, p. 30).

Neste sentido, um bem ambiental que tem gerado um receio global é a água doce, em razão da potencial escassez hídrica em certas partes do mundo e seu impacto direto na manutenção da vida nestes locais. Tal cenário, já tem provocado conflitos por água e, em muitos casos, gerado graves problemas sociais. De Villiers citado por Shiva (2006, p. 17) assevera que:

A crise da água é a dimensão mais difusa, mais severa e mais invisível da devastação ecológica da Terra. Em 1998, vinte e oito países sofreram escassez ou falta de água. Espera-se que este número cresça para cinquenta e seis países em 2025. Entre 1990 e 2025, projeta-se que o número de pessoas vivendo em países sem água suficiente terá um crescimento de cento e trinta e um milhões para 817 milhões.

Um dos fatores que tem contribuído com a referida crise é o uso desordenado dos recursos hídricos disponíveis no planeta, que tem o suficiente para a necessidade de todos, mas não para a ganância de uns poucos (GANDHI apud SHIVA, 2006, p. 15). Afinal, todo ser humano tem o direito de dispor de água, de qualidade e em quantidade suficiente à manutenção de sua saúde e de sua higidez, sendo este recurso natural uma necessidade individual fundamental à qual se vincula diretamente o seu direito à vida.

Tal posicionamento é a questão chave para a discussão da água na agenda internacional, com intuito de assegurar a proteção e a qualidade da água doce, fomentando o desenvolvimento sustentável e a estabilidade política, de modo que cada pessoa tenha acesso, seguro e a um custo aceitável, a água suficiente para levar uma vida saudável e produtiva (SILVA, G., 2002, p. 83).

No Brasil, os problemas de escassez hídrica decorrem, fundamentalmente, da combinação do crescimento exagerado das demandas localizadas e da degradação da qualidade das águas; consequência da urbanização desordenada, da industrialização e da expansão agrícola (SETTI, 2001, p. 77).

Apesar da existência de legislação pátria tutelando os Recursos Hídricos, em especial, a própria Carta Magna, o Código de Águas e a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97), a degradação da água doce disponível no país é intensa e sofre efeito direto da poluição dos rios e lagos, esta última segundo Fiorillo (2002, p. 107): “... causada por lançamento, descarga ou emissão de substâncias em qualquer estado químico, comprometendo assim, direta ou indiretamente, suas propriedades naturais”.

Com isso, verifica-se que os óbices dentro do território nacional já se mostram de difícil trato, que dirá os que envolvem os cursos de água internacional, também entendidos como “águas transfronteiriças”, entre as quais, os “cursos d’água transfronteiriços”. Nesta senda, cabe citar o que prevê o art. 2º, da Convenção de Regulamentação dos Usos Não-navegáveis de Cursos D’água Internacionais da ONU, de 1997:

O curso de água é um sistema de águas superficiais e subterrâneas que constituem, em razão da sua relação física, um conjunto unitário, e que normalmente fluem para uma foz comum. Já o curso de água internacional é um curso de água onde algumas de suas partes se situam em Estados diferentes.

Por certo, a ausência de saneamento, a fiscalização ambiental inadequada, o desmatamento de florestas e os despejos industriais e agrícolas sem o devido tratamento nos

cursos d'água também são fatores que ocasionam danos aos ecossistemas hídricos e conexos dos países limítrofes ao Brasil.

Somado a este “eventual descaso” dos Estados a montante, há a ausência de certezas científicas, que se não valoradas adequadamente na avaliação dos riscos, podem agravar a possibilidade de se efetivarem danos ambientais, na maioria das vezes irreparáveis, que poderão impactar os Estados a jusante, proporcionando assim, uma poluição hídrica transfronteiriça. Silva (2002, p. 78) infere que: “... a proteção qualitativa e quantitativa da água é um dos problemas mais sérios que a comunidade internacional tem de enfrentar”.

Convém ressaltar que, apesar da ampliação do interesse global na tutela da natureza e consequente preservação da vida no planeta, nas últimas décadas, o Direito Ambiental Internacional substanciado formalmente em Tratados, Conferências Internacionais, Resoluções e Convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) em vigor, em razão de seus caracteres programáticos, muitas vezes se mostrou ineficaz por ausência de mecanismos impositivos.

Cabe destacar, todavia, uma maior efetividade alcançada por este ramo do direito em virtude da evolução de suas fontes materiais, entre as quais, a consolidação de alguns princípios como o da prevenção, o da precaução e o do poluidor-pagador; o pioneirismo de algumas decisões judiciais de tribunais arbitrais e da Corte Internacional de Justiça (como nos casos emblemáticos de poluição transfronteiriça da Fundação do Trail - 1941 e do Lago Lanoux – 1956) e o desenvolvimento de doutrina com importante definição e delimitação de conceitos (SILVA, S., 2010, p. 22-24).

Contudo, apesar disso, poucos resultados concretos muitas vezes tem sido alcançados, avultando assim a importância de uma cooperação jurídica internacional. Para tanto, no ordenamento jurídico brasileiro avulta como medida jurídica de enfrentamento dos danos ambientais aos recursos hídricos, inclusive os transfronteiriços, por seu caráter difuso, a Ação Civil Pública, regulada pela Lei n. 7.347/85.

Por fim, a proposta do estudo a ser elaborado busca analisar o emprego da Ação Civil Pública pelo Estado Brasileiro, como mecanismo de ação tutelar e preventiva com o objetivo de eliminar os fatores de risco ambiental e se mitigar os impactos da ação humana degradante nos cursos d'água transfronteiriços.

## **2. Recursos hídricos transfronteiriços**

No Brasil e no mundo, ao longo da história, a água, quando apropriável com finalidades econômicas, assim considerada como recurso hídrico (ANTUNES apud CAUBET, 2006, p. 144), sempre teve um papel geopolítico de extrema relevância, seja pela facilitação de integração e ocupação do território, pela possibilidade de navegação, pela limitação física de fronteiras entre países, pela disposição de condições essenciais a vida estimulando o surgimento de cidades “ao seu redor”, etc.

A partir da Convenção da Organização das Nações Unidas, de Estocolmo, em 1972, a temática ambiental adquiriu importante papel no mundo, de forma que a preocupação com a preservação dos recursos naturais, outrora tidos como inesgotáveis, hoje é concreta.

Um dos recursos ambientais essencial à vida, por sua imprescindibilidade, é a água, de tal maneira que a escassez, o mal uso, a poluição e a contaminação dos cursos d'água ameaçam a manutenção dos ecossistemas do planeta por afetarem diretamente o ciclo hidrológico.

Neste aspecto, o atual cenário de crise da água, já realidade em alguns países cuja disponibilidade de água é menor que mil metros cúbicos por habitante por ano (SHIVA, 2006, p. 17), tem provocado um movimento global em prol da conscientização de todos pela utilização racional, equilibrada e adequada dos recursos hídricos disponíveis para sua preservação e distribuição aos presentes e futuras gerações.

Desta maneira, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem reiterado a necessidade de serem empreendidos esforços globais para a proteção deste recurso natural e da biodiversidade, como se pode inferir de trecho do discurso do Secretário-Geral, Ban Ki-Moon, no dia internacional da diversidade biológica, deste ano:

Vivemos em um mundo cada vez mais inseguro, onde a demanda de água muitas vezes supera a oferta, onde a qualidade da água muitas vezes não consegue atender aos padrões mínimos de qualidade. De acordo com as tendências atuais, as futuras demandas por água não serão cumpridas (ONU, 2014).

Sendo assim, o Brasil, apesar de dispor de cerca de 12% da água doce de todo o planeta, tem de enfrentar grandes desafios, entre os quais o crescimento exagerado das demandas localizadas e da degradação da qualidade das águas (REBOUÇAS, 2002, p. 29-30), além de avançar na implementação e efetividade das leis, acordos, princípios e instrumentos que formam a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Tais necessidades, se

considerada a relevância da temática transfronteiriça, são agravadas, uma vez que segundo a Governo Federal (2013, p. 9 e 24):

[...] cerca de 60% do território nacional está inserido em bacias hidrográficas que se estendem pelos territórios de nossos vizinhos. Segundo dados da Agência Nacional de Águas, estas bacias reúnem 83 rios fronteiriços ou transfronteiriços [...] que ocorrem no território nacional: dois com a França, três com a Guiana, vinte e dois com a Colômbia, dezenove com o Peru, dezessete com a Bolívia, três com o Paraguai, quatro com a Argentina e nove com o Uruguai. Há ainda cinco rios que se encontram em regiões de tríplice fronteira: um entre Brasil, Venezuela e Colômbia; um entre Brasil, Colômbia e Peru; um entre Brasil, Bolívia e Paraguai; um entre Brasil, Argentina e Paraguai e um entre Brasil, Argentina e Uruguai.

Finalmente, dentro deste contexto de cursos d'águas internacionais, um dos grandes desafios do país é a adoção do conceito de bacia hidrográfica como unidade de gestão. Apesar de ser tal prática, um dos fundamentos da PNRH, existe o receio, em caso de adoção da gestão integrada, de ser mitigada e, até mesmo, ameaçada a soberania e o interesse nacional na parcela do território compreendida na área de drenagem dos recursos hídricos transfronteiriços.

## **2.1 Legislação e gestão hídrica transfronteiriça no Brasil**

O Brasil já demonstra, há alguns anos, preocupação com o gerenciamento e preservação dos recursos hídricos, de forma que convém destacar a legislação que regula o assunto, no caso: o Código de Águas (Decreto n. 24.643/34), por seu pioneirismo; a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), como primeiro passo na proteção ambiental; a Constituição Federal de 1988; e a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97).

O Código de Águas é a norma jurídica pioneira que materializa o direito de águas no país, contudo necessita de regulamentação de muitos de seus aspectos e uma atualização imediata de seu texto, para adequação aos parâmetros constitucionais de 1988 e a Lei n. 9.433/97. Cabe destacar, dentre seus dispositivos a parte referente à geração de energia hidrelétrica, cuja regulamentação lhe possibilitou efetividade; e o conceito de águas nocivas e responsabilização do infrator, que ilicitamente ocasione a contaminação das águas causando prejuízos a terceiros (BARTH, 2002, p. 568). Nesta linha de raciocínio, Granziera citada por Freitas (2008, p. 20) aduz que:

O Código de Águas dispõe sobre sua classificação e utilização, dando bastante ênfase ao aproveitamento do potencial hidráulico que, na década de 30, representava uma condicionante do progresso industrial que O Brasil buscava. Contudo, a

evolução da legislação ambiental no Brasil veio a demonstrar a necessidade de revisão do Código de águas.

A Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente ) visando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, adotou dentre seus princípios: o dever do Poder Público de assegurar e proteger o meio ambiente visando a manutenção do equilíbrio ecológico, em vista de seu uso coletivo; a racionalização do uso da água, assim como de outros recursos ambientais; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; o controle e zoneamentos das atividades poluidoras; e o acompanhamento do estado da qualidade ambiental (art. 2º, incisos I, II, III, V e VII).

Além disso, cabe destacar que a referida norma legal definiu a natureza jurídica da água, como recurso ambiental que deve ser tutelado pelo Estado, o conceito de poluição e poluidor (art. 3º, incisos III, IV e V); elencou entre seus objetivos a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (art. 4º, inciso VII); e estabeleceu a responsabilidade objetiva ao causador de dano ambiental e legitimou o Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1º).

Nesta senda, a Constituição Federal de 1988 caracterizou a água como um bem público inerente a sadia qualidade de vida do cidadão brasileiro (art. 225, caput), definindo como competência da União: instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, inciso XIX); legislar privativamente sobre águas (art. 22, inciso IV); explorar o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos (art. 21, inciso XII, alínea “b”); definir critérios de outorga de direitos de uso das águas (art. 21, inciso XIX); e planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (art. 21, inciso XVIII).

Decerto, a Carta Magna também normatizou o domínio das águas e, por conseguinte vinculou a gestão dos recursos hídricos, definindo que:

a) todas as águas de rios e lagos internacionais, no caso, aqueles que sirvam de limites com outros países ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham ou que banhem mais de um Estado pertencem à União (art. 20, inciso III); e



b) as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União, incluem-se entre os bens dos Estados (art. 26, inciso I).

Cabe ainda, citar ser competência comum da União, dos Estados e dos Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, além da promoção da melhoria das condições de saneamento básico e da fiscalização das concessões de direitos de exploração de recursos hídricos em seus territórios (art. 23, incisos VI, IX e XI).

Por fim, a Lei n. 9.433/97<sup>3</sup> instituiu os instrumentos e as instituições essenciais à gestão dos recursos hídricos e com a criação da Agência Nacional de Águas - ANA (Lei n. 9.984/00), entidade responsável pela implementação da política e da coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, adquiriu maior concretude.

Desta maneira, a referida norma jurídica atualmente rege o Direito de Águas no país, dispondo dos seguintes objetivos: assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável; e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (art. 2º).

Neste sentido, Caubet (2006, p. 141) infere que os elementos considerados necessários para o alcance de tais objetivos são:

[...] os postulados segundo os quais a água é um bem de domínio público, com valor econômico e cujo uso tem finalidades múltiplas; a constatação geofísica, segundo a qual a unidade territorial de referência, para a gestão da água, há de ser a bacia hidrográfica; a afirmação segundo a qual a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e participativa, ensejando uma ação comum do poder público, dos usuários e das comunidades. As estruturas institucionais evocadas, para concretizar esse objetivo, são os Comitês de Bacias e as Agências de bacias ou Agências de Água.

No que tange à gestão de recursos hídricos transfronteiriços cabe inferir que a situação geográfica de nossos principais rios, bacias e aquíferos e a imprescindibilidade da água para o desenvolvimento econômico e socioambiental são fatores que, inseridos no cenário de escassez hídrica já observado em alguns países do mundo, devem fomentar a integração regional do Brasil com os países ribeirinhos limítrofes, a fim de mitigar o interesse

---

<sup>3</sup> Esta legislação instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e regulamentou o inciso XIX do art. 21, da CF/88.

internacional sobre tamanho potencial natural, ambiental e econômico existente. Sendo assim, segundo o Governo Federal (2013, p. 26) torna-se imperioso o alcance de uma articulação: “[...] institucional e internacional para adoção de uma política de recursos hídricos, que promova os princípios e objetivos da Lei n. 9.433/97 e, ao mesmo tempo, seja indutora de estabilidade, cooperação e integração com os países vizinhos”.

Com isso, depreende-se que a legislação pátria é avançada e participativa para a gestão hídrica, contudo carece da devida articulação entre os diversos atores e órgãos competentes para adequação das decisões às particularidades regionais, com base em estudos demográficos e de uso do solo, além da consideração de expectativas de atividades futuras e de potenciais conflitos que podem surgir da competição para o uso da água no mundo (CAUBET, 2006, p. 141).

Afinal, a água não dever ser desperdiçada, poluída ou envenenada, a fim de se evitar de forma imediata o esgotamento das reservas disponíveis. Neste ínterim, cabe a ação do país para prover o acesso de todos os brasileiros a este líquido vital, dispondo para tanto, das medidas legais necessárias ao uso adequado do recurso, de modo a acompanhar, fiscalizar e punir os abusos ocorrentes (BERBERT, 2003, p. 94), tanto no território brasileiro quanto decorrente de ações degradantes dos países ribeirinhos limítrofes, uma vez que segundo a Governo Federal (2013, p. 26): “[...] os fenômenos hidrológicos que envolvem os regimes hídricos, as secas, as inundações, as condições ambientais do entorno dos cursos d’água e as consequências de seus usos, ocorridos de um lado ou de outro das fronteiras políticas, afetam a totalidade da bacia”.

## **2.2 Principais reuniões internacionais sobre água**

Cabe ressaltar que no âmbito internacional, a partir de 1972, foram realizadas algumas reuniões internacionais sobre água, com destaque para as que tratam em algum aspecto dos recursos hídricos transfronteiriços:

a) Conferência das Nações Unidas sobre Água, de Mar Del Plata (1977), cujo plano de ação aprovado ao final recomendava a necessidade de serem tomadas por todos os países membros ações, como: a busca da eficiência no uso da água; o controle da poluição dos recursos hídricos e suas implicações na saúde humana; planejamento para o uso da água,

educação e pesquisa sobre o emprego e destino dos recursos hídricos; e estímulo à cooperação regional e internacional (RIBEIRO, 2008, p. 77);

b) Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, realizada em Dublin (1992), onde foi deliberado a condição de bem econômico da água e proposta uma gestão internacional da água na escala da bacia hidrográfica (RIBEIRO, 2008, p. 83); concepção que segundo a United Nations Environment Programme (UNEP) citada por Ribeiro (2008, p. 83): “[...] foi largamente utilizada por organismos internacionais, que reconhecem 263 bacias transfronteiriças, que geram cerca de 60% da água doce da Terra e atendem 40% da população mundial”.

c) Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, do Rio de Janeiro (1992), que estabeleceu a Agenda 21, ressaltando no capítulo 18, no item 18.3, a escassez da água associada a poluição dos recursos hídricos e ao desperdício:

A escassez generalizada, a destruição gradual e o agravamento da poluição dos recursos hídricos em muitas regiões do mundo, ao lado da implantação progressiva de atividades incompatíveis, exigem o planejamento e manejo integrados desses recursos. [...] Os plano racionais de utilização da água para o desenvolvimento de fontes de suprimento de água subterrâneas ou de superfície e de outras fontes potenciais têm de contar com o apoio de medidas concomitantes de conservação e minimização do desperdício (ONU, 1992, p. 267).

Além disso, a referida Agenda ressaltou a necessidade de cooperação entre os países para a obtenção de soluções para a gestão de recursos hídricos transfronteiriços no item 18.4:

Os recursos hídricos transfronteiriços e seu uso são de grande importância para os Estados ribeirinhos. Nesse sentido, a cooperação entre esses Estados pode ser desejável em conformidade com acordos existentes e/ou outros arranjos pertinentes, levando em consideração os interesses de todos os Estados ribeirinhos envolvidos (ONU, 1992, p. 268).

Frente a tais destaques que procuraram afirmar a importância da gestão hídrica, em especial a transfronteiriça, Ribeiro (2008, p. 86) assevera que:

O desenvolvimento integrado de exploração e preservação dos recursos hídricos propunha uma ação conjunta entre países, reconhecendo o caráter múltiplo da água, entendida como um recurso natural, um bem econômico e um bem social. A alternativa recomendada para aumentar a eficácia do uso da água era a gestão integrada de bacias internacionais.

d) Convenção de Regulamentação dos Usos Não-navegáveis de Cursos D'água Internacionais, de Nova Iorque (1997), cuja principal inovação diz respeito ao conceito de soberania no que tange ao curso de água internacional compartilhado por dois ou mais países, no caso, estabelece conceitos e princípios inerentes à proteção, a preservação e ao

gerenciamento dos cursos de água internacional e de suas águas, superficiais e subterrâneas, visando através de uma utilização equitativa e razoável, a otimização e a sustentabilidade dos mesmos (ONU, 1997).

A Convenção adotou a Teoria do uso equitativo da água e sua gestão compartilhada pelos países integrantes da mesma Bacia Hidrográfica, defendendo a utilização racional e proporcional entre os países, de modo que não causem danos aos demais por suas ações. Neste sentido, destaca a importância da cooperação entre os países, o compromisso de evitar danos significativos aos cursos d'água comuns e a obrigação de prevenir, reduzir e controlar a poluição dos recursos hídricos, visando, assim, tutelar os recursos hídricos compartilhados (RIBEIRO, 2008, p. 95-98).

Contudo, apesar da relevância do assunto no âmbito internacional, por confrontar entre outros, o conceito de soberania territorial absoluta, segundo o qual um país pode usufruir dos recursos hídricos de um curso d'água transfronteiriço sem se preocupar com as consequências para os demais países e sem necessidade de comunicar suas atitudes (SCHROEDER-WILDBERG apud RIBEIRO, 2008, p. 94-95), a referida Convenção, somente agora, após 17 anos, com a ratificação do Vietnã em 19 de maio deste ano, deverá entrar em vigor em 17 de agosto, por ter sido ratificada pelos 35 países necessários (ONU, 2014).

Com isso, se verifica a importância dada à preservação dos cursos d'água transfronteiriços no âmbito internacional e a necessária gestão compartilhada da bacia hidrográfica entre os países ribeirinhos, por tornarem as posições a montante ou a jusante dependentes entre si na preservação dos recursos hídricos.

Cabe destacar, que a legislação brasileira, no caso a Lei n. 9.433/97, consagra a forma integrada de planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos, contudo, no âmbito internacional, o país observa com cautela a adoção do mesmo princípio. De tal maneira que os tratados de recursos hídricos transfronteiriços vigentes enfocam o uso de determinados cursos d'água, não se aplicando a bacia hidrográfica como um todo. Além disso, há os agravantes relacionados às dimensões continentais do Brasil e a extensão de suas fronteiras, e segundo a Governo Federal (2013, p. 30): “[...] outro fator a complexificar o estabelecimento de regimes para a gestão hídrica das águas transfronteiriças brasileiras é a pluralidade de ribeirinhos”.

Por fim, Ribeiro (2008, p. 110) infere que:

[...] os recursos hídricos carecem de uma regulamentação em escala mundial. Os principais documentos, resultado das conferências de Mar Del Plata, de Dublin e do

Rio de Janeiro, não conseguiram produzir uma convenção internacional que permita a distribuição de água à população terrestre.

Tal fato, somente reitera a necessidade do Brasil dispor de instrumentos jurídicos pátrios, como a Ação Civil Pública, para instar a cooperação internacional dos países ribeirinhos limítrofes e inseridos dentro de uma bacia hidrográfica internacional, a fim de alcançar ações concretas na tutela ambiental dos cursos d'água transfronteiriços.

### **3. Ação Civil Pública**

A Ação Civil Pública é um dos instrumentos jurídicos existentes no ordenamento jurídico brasileiro apto a garantir o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput, da CF/88), no sentido de ser dever do Estado e da coletividade tutelar o meio ambiente como direito transindividual (difuso e coletivo).

Outrora, os bens ambientais, entre os quais os cursos d'água transfronteiriços, eram tidos como não pertencentes a ninguém (*res nullius*), de forma que o livre acesso de qualquer pessoa aos mesmos inviabilizava a responsabilização por sua degradação. Todavia, atualmente, tais bens são caracterizados como inerentes a todos (*res omnium*), aos quais cabem o dever de preservá-los e defendê-los para disposição aos presentes e aos futuros brasileiros (SOUZA, 2004, p. 232).

Decerto, no que se refere a direitos difusos torna-se desnecessário que toda uma coletividade tenha que postular em juízo em face de uma pretensão comum e absolutamente indivisível, relacionada pelo interesse de uma quantidade indeterminada de pessoas. Da mesma forma, no caso dos direitos coletivos, sua tutela deve ser diferenciada, carecendo de uma prestação jurisdicional para toda uma coletividade de pessoas (SOUZA, 2004, p. 236).

Neste contexto, o legislador pátrio sancionou a Lei n. 7.437/85, instituindo a Ação Civil Pública visando tutelar os direitos e interesses não vinculados a um indivíduo específico, mas a uma coletividade e a uma quantidade indeterminada de pessoas.

Sendo assim, a referida ação, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei n. 7.437/85, para Zavascki (2011, p. 48):

Compõe-se de um conjunto de mecanismos jurídicos propícios a instrumentar lides preventivas, reparatorias e cautelares de quaisquer direitos e interesses difusos e coletivos, nomeadamente “as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais” causados ao meio ambiente [...].

Meio ambiente, assim considerado como conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, inciso I, da Lei n. 6.938/81). Desta feita, sobre as características da Ação Civil Pública, Marinoni e Arenhart (2001, p. 695) asseveram que:

[...] é instrumento com múltipla aptidão, o que a torna meio eficiente para conferir integral tutela aos direitos transindividuais: tutela preventiva e reparatória, para obter prestações de natureza pecuniária (indenizações em dinheiro) ou pessoais (de cumprir obrigações de fazer ou de não fazer), o que comporta todo o leque de provimentos jurisdicionais: condenatórios, constitutivos, inibitórios, executivos, mandamentais e meramente declaratórios.

Nesta senda, cabe endossar ainda que a referida ação pode ser proposta pelos legitimados elencados no art. 5º da Lei n. 7.437/85, os quais também podem se habilitar como litisconsortes de qualquer das partes.

Podem assim propor a ação principal e a ação cautelar, entre outros: o Ministério Público, que, se não intervir no processo como parte, deverá atuar como fiscal da lei; e as associações, desde que constituídas há 1 (um) ano, salvo manifesto interesse social em face do dano ou relevância do bem jurídico a ser protegido, e com fins relacionados aos interesses e direitos tutelados, entre os quais, à proteção do meio ambiente.

Outrossim, a Ação Civil Pública também inova em razão da criação de um fundo fomentado pelas indenizações ou multas processuais fixadas nas condenações judiciais visando a reconstituição dos bens lesados, no caso o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (art. 13, da Lei n. 7.437/85), sendo, todavia, vedado a aplicação dos recursos para ressarcimento das vítimas direta ou indiretamente lesadas (MACHADO, 2006, p. 367-368).

Por fim, cabe enfatizar que no caso dos danos ambientais a recuperação do bem lesado ao seu *status quo ante* se configura, muitas vezes, impossível de ser alcançado em razão da natureza dos bens degradados, no entanto, as tutelas legais constantes da Lei da Ação Civil Pública se mostram como instrumentos de grande valia para a proteção do meio ambiente, se devidamente e oportunamente aplicadas.

### 3.1 Aplicação na prevenção de danos ao meio ambiente

Os danos ao meio ambiente, em especial aos recursos hídricos, podem ser evitados ou reparados com o manejo adequado dos instrumentos jurídicos existentes inerentes a demanda coletiva no Direito brasileiro.

A contaminação de águas, superficiais e subterrâneas, pelo uso inapropriado de fertilizantes agrícolas altamente tóxicos, pelo lançamento de despejos domiciliares e industriais sem o devido tratamento, em razão da perfuração de poços artesianos sem outorga e pelo lançamento de produtos químicos nos cursos d'água são exemplos de condutas degradantes do bioma aquático e dos ecossistemas conexos, as quais podem ser enfrentadas pela propositura tempestiva e oportuna em juízo, da ação civil pública.

Com efeito, a Carta Magna atribuiu à coletividade e, precipuamente por ser um dos legitimados na Lei n. 7.437/85, ao Ministério Público a defesa do direito de todos os brasileiros disporem de um meio ambiente sadio e equilibrado. Desta feita, o *Parquet* poderá dispor da Ação Civil Pública em caso de práticas lesivas ao meio ambiente, entre as quais a degradação dos recursos hídricos, interiores e transfronteiriços (art. 129, inciso III, c/c o § 3º, do art. 225, ambos da CF/88). Sobre isto, Zavascki (2011, p. 127) afirma que:

A legitimação atribuída ao Ministério Público, pela Constituição, no que concerne à tutela dos direitos indisponíveis, deve ser entendida no sentido irrestrito e mais amplo possível, em limites suficientes e necessários para a obtenção da tutela jurisdicional completa e compatível com a natureza e a magnitude da lesão ou da ameaça aos bens e valores tutelados.

Sendo assim, do referido texto constitucional pode-se inferir certos princípios próprios do Direito Ambiental, no caso o da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador e do ressarcimento integral do dano; os quais também são evidenciados na legislação infraconstitucional (art. 2º, incisos VIII e IX, e art. 4º, incisos VI e VII, da Lei n. 6.938/81).

Convém, ainda, destacar a natureza objetiva da responsabilidade civil do poluidor nos casos de danos ambientais, nos termos do § 1º do art. 14, da Lei n. 6.938/81, como fundamento jurídico de grande relevância à proteção deste direito de natureza difusa e coletiva, por não ser necessário provar a culpa, bastando a prova do fato e da autoria para que assim se configure o dever de indenizar (FREITAS, 2008, p. 171-172).

Outrossim, a simples contribuição para a configuração da degradação do ambiente, por si só enseja a obrigação solidária do poluidor reparar a totalidade do dano causado no bem

ambiental (art. 942, do Código Civil). Sobre tal, em relação a poluição de cursos d'água, Freitas (2008, p. 172) assevera que:

A existência de solidariedade é muito relevante no caso de poluição de rio por várias indústrias, pois não se poderá argumentar, a título de defesa, que o dano é causado por várias e indeterminadas pessoas e por isso não há dever de indenizar. Em verdade, todas são solidariamente responsáveis.

Neste ínterim, quanto a responsabilidade do poluidor cabe citar o entendimento de Benjamim (1999, p. 62):

Em termos de responsabilidade civil, dispõe a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente que é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. Trata-se, pois de responsabilidade civil objetiva, tanto no que se refere a danos pessoais (patrimoniais e morais) ou, na dicção da Lei, “danos causados a terceiros”, quando na hipótese de dano ambiental puro (“danos causados ao meio ambiente”).

Quanto aos demais princípios ambientais referenciados, no caso o da reparação integral, Milaré (2005, p. 665) infere que: “a lesão causada ao meio ambiente há de ser recuperada em sua integridade e qualquer norma jurídica que disponha em sentido contrário ou pretenda limitar o montante indenizatório a um teto máximo será inconstitucional”. E os da prevenção e da precaução, Machado citado por Colombo (2004, p.1) aduz que:

No princípio da prevenção previne-se porque se sabe quais as consequências de iniciar determinado ato, prosseguir com ele ou suprimi-lo. O nexos causal é cientificamente comprovado, é certo, decorre muitas vezes até da lógica. No princípio da precaução previne-se porque não se pode saber quais as consequências que determinado ato, ou empreendimento, ou aplicação científica causarão ao meio ambiente no espaço e/ou no tempo, quais os reflexos ou consequências. Há incerteza científica não dirimida.

Com isso, depreende-se que, apesar da preocupação do legislador em estabelecer regras de tutela do meio ambiente, este, uma vez degradado, dificilmente voltará ao seu estado anterior, de modo que evitar a conduta degradante é sempre a melhor opção de proteção, devendo se ater, preferencialmente, em sede ambiental ao foco da prevenção/precaução. Neste sentido, Mirra (2002, p. 286) ensina que:

A degradação do meio ambiente, na sua dimensão de bem imaterial, e dos diversos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram, seja no meio natural, seja no meio cultural, seja no artificial, não permite em absoluto o retorno ao estado inicial e é invariavelmente definitiva. A natureza, ao ter sua composição física e biológica modificada por agressões que ela não consegue absorver ou tolerar, não pode jamais ser verdadeiramente restabelecida do ponto de vista ecológico.



Machado (2006, p. 365) destaca que: “A Ação Civil Pública pode realmente trazer a melhoria e a restauração dos bens e interesses defendidos, dependendo, contudo, sua eficácia, além da sensibilidade dos juízes e do dinamismo dos promotores e das associações, do espectro das ações propostas”.

Com isso, resta demonstrado que o instrumento jurídico regulado na Lei n. 7.437/85 dispõe de regras fundamentais a tutela do meio ambiente, em especial os recursos hídricos, carecendo, contudo, de seu manejo adequado e oportuno, de modo a não permitir a lesão a este bem difuso, necessário e fundamental a vida no planeta.

#### **4. Cooperação jurídica internacional**

A cooperação jurídica internacional segundo Perlingeiro citado por Araujo (2012, p. 32): “[...] decorre da idéia de que a efetividade da jurisdição, nacional ou estrangeira, pode depender do intercâmbio não apenas entre órgãos judiciais, mas também entre órgãos administrativos, ou, ainda, entre órgãos judiciais e administrativos, de Estados distintos”.

Tal concepção, nos moldes atuais, remonta a um passado não muito distante, precipuamente após a 2ª Guerra Mundial. Oportunidade, a partir da qual os Estados passaram a pautar as relações entre si com base em regulamentações formais, por meio da assinatura e ratificação de Tratados e Convenções e a criação de Organizações Internacionais, repudiando a autotutela e os conflitos armados, primando assim pela consolidação e garantia dos direitos humanos e pela resolução pacífica de divergências.

Cabe destacar que tais iniciativas possibilitaram a edificação de uma ordem jurídica transnacional, mesmo que ainda em construção e por vezes com pouca efetividade, que tem proporcionado uma maior integração entre os países, principalmente no viés ambiental, no que se refere a busca solidária e necessária da tutela do meio ambiente.

Afinal, o meio ambiente é um bem difuso, cuja responsabilidade não aduz somente a alguns, mas a todos os seres humanos, por ser a coletividade dependente das manutenção das condições essenciais da vida no planeta. Por certo, tal preocupação refere-se ao interesse de se preservar a espécie humana, superando óbices como o uso inadequado dos recursos hídricos, fontes primordiais de água doce essencial à vida.

Neste ínterim, Frey citado por Caubet (2006, p. 24) assevera que:

A água possui quatro características primárias de importância política: a importância extrema, a escassez, a má distribuição e a partilha. Essas quatro características

provocam conflitos mortíferos por causa de água mais facilmente do que conflitos similares por quaisquer outros recursos. Além disso, as tendências aos conflitos pela água são exacerbadas pelo crescimento populacional galopante e pelo desenvolvimento econômico que desperdiça a água. Uma “carência de poder” nacional e internacional, no sentido de uma incapacidade para controlar estas duas tendências, torna o problema ainda mais alarmante.

Tais aspectos são por demais relevantes, quando se referem a recursos ambientais transfronteiriços, cuja preservação depende da consolidação da soberania compartilhada e equitativa e da cooperação jurídica entre países limítrofes, afinal a degradação ambiental, por certo, resulta em danos, cujas consequências não se limitam às fronteiras físicas e políticas existentes. Neste contexto e na visão de mundo globalizado, o conceito de soberania absoluta, ainda preponderante, decerto não mais é referência a ser adotado, seja na gestão ambiental ou no alcance da jurisdição que objetive preservar os ecossistemas, entre os quais as bacias hidrográficas internacionais.

Sendo assim, apesar da existência de normas de direito internacional público, como no caso do Brasil, o Tratado do Prata e o Tratado de Cooperação Amazônica, é válida a disposição de procedimentos jurídicos próprios, como a ação civil pública.

Por meio desta, se busca conseguir, por vezes, com base na cooperação jurídica internacional e alguns de seus instrumentos - com destaque na alçada civil às cartas rogatórias, ao auxílio direto e a homologação de sentença estrangeira- a efetividade no alcance do interesse de todos os seres humanos, independente de nação, na tutela dos recursos hídricos transfronteiriços.

#### **4.1 Cartas rogatórias – ordenação do processo de conhecimento**

Nesta senda, existem as cartas rogatórias, instrumentos jurídicos necessários a operacionalização de lides entre jurisdições internacionais, por meio da cooperação internacional entre Países.

No que se refere ao papel da cooperação jurídica internacional, Júnior (2012, p. 15) afirma que:

A efetividade da justiça, dentro de um cenário de intensificação das relações entre as nações e seus povos, seja no âmbito comercial, migratório ou informacional, demanda cada vez mais um Estado proativo e colaborativo. As relações jurídicas não se processam mais unicamente dentro de um único Estado Soberano, pelo contrário, é necessário cooperar e pedir a cooperação de outros Estados para que se satisfaça as pretensões por justiça do indivíduo e da sociedade.

Sendo assim, para que o Estado possa tutelar os cursos d'água internacionais necessita de instrumentos que permitam extrapolar o exercício da jurisdição, além do seu território, com base na cooperação com países vizinhos, cujo interesse também é preservar o bem ambiental compartilhado. Machado (2009, p. 71) infere que:

Negar a interdependência de um rio sucessivo é pretender visualizar a questão como se o rio fosse nacional, isto é, como se esse rio tivesse sua nascente e sua foz somente no território de um Estado. [...] No momento do uso da água, no país a montante ou a jusante não se está efetivamente partilhando ou dividindo a água com o outro país. A situação de comunhão ou de comunidade de um bem – no caso, a água – deve levar os Estados a ter consciência do papel social da água. [...] A noção jurídica da água como “recurso comum” não só faz com que os Estados utilizem a água em seu território de tal forma que seus parceiros não sejam prejudicados, como vai gerar um tipo especial de comportamento do usuário: a cooperação preventiva e transparente.

Decerto, as cartas rogatórias são um destes instrumentos de cooperação jurídica transnacional, cujo objetivo é ordenar o processo de conhecimento e permitir a realização de atos jurisdicionais fora dos limites territoriais de competência, no caso de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços, do juízo Federal e, por conseguinte, indiretamente dos legimitados a propositura da Ação Civil Pública Ambiental, em especial, o *Parquet* Federal.

Ou seja, visam a transmissão de qualquer pedido judicial feito pela autoridade judiciária de um Estado a outro, de caráter cível ou penal, de auxílio para a instrução do processo, como no caso da Ação Civil Pública ambiental, de tutela de recursos hídricos transfronteiriços. Destinam-se assim, segundo Araujo (2012, p. 38): “[...] ao cumprimento de diversos atos, como citação, notificação e cientificação, denominados ordinatórios ou de mero trâmite; de coleta de prova, chamados instrutórios; e ainda os que contêm medidas de caráter restritivo, chamados executórios”.

Cabe endossar que o cumprimento das mesmas só é obrigatório pelo Poder Judiciário dos países com os quais o Brasil disponha de tratados internacionais sobre o assunto, no entanto, não é vedado enviá-las para aqueles não signatários de acordos bilaterais ou multilaterais, por meio dos consulados, inclusive por meio eletrônico visando uma maior celeridade (arts. 202, § 3º e 210, do Código de Processo Civil - CPC).

Por fim, cabe citar que com a EC n. 45/04 o Superior Tribunal de Justiça (STJ) passou a ser competente para apreciação do assunto (art. 105, inciso I, alínea “i”, da CF/88), definindo como objeto das cartas rogatórias, os atos decisórios ou não decisórios e dando prevalência ao princípio da efetividade do poder jurisdicional no cenário da cooperação

internacional, ao prever que a medida solicitada poderá ser realizada sem ouvir a parte interessada (arts. 7º e 8º, da Resolução n. 9/STJ).

#### **4.2 Homologação de sentença estrangeira – cumprimento de medidas executórias**

Assim, como as cartas rogatórias, a EC n. 45/04, definiu a competência do STJ em realizar a homologação de sentença estrangeira no país, alterando o previsto no art. 483, do CPC. Tal instrumento é de extrema importância a cooperação jurídica internacional, por justamente permitir a circulação de julgados no âmbito internacional, dispondo-os de efetividade como medidas executórias a serem cumpridas no país. Neste sentido, Araujo (2012, p. 41) infere que: “A ação de homologação de sentença estrangeira é indispensável ao reconhecimento e à execução de provimento jurisdicional de autoridade estrangeira no território do Estado requerido, promovendo a sua eficácia e o respeito aos direitos adquiridos no exterior”.

Com efeito, sentenças prolatadas pela Justiça Federal, em sede de Ação Civil Pública ou ao contrário, julgados internacionais, que por acaso constatem o risco ou a ocorrência de danos ambientais a recursos hídricos transfronteiriços ou fronteiriços, por culpa ou dolo de pessoas físicas e/ou jurídicas, de quaisquer dos países limítrofes, devem ser concretizadas com a sua devida homologação pela jurisdição nacional.

Por certo, tendo o cuidado, com a necessária adequação aos princípios que regem a soberania do país, visando dar legalidade a possíveis ônus indenizatórios e sanções cabíveis. Ou seja, com relação à disposição da água de um curso de água internacional, os países ribeirinhos devem atentar para o uso racional e equilibrado do referido bem ambiental, de modo a não praticar qualquer ação nociva à qualidade da água, bem como, alguma atividade que porventura a degrade ou a polua, vindo a prejudicar os países limítrofes a jusante ou a montante.

No Brasil, a referida homologação dispõe de caráter jurisdicional de verdadeira ação, com requisitos próprios e cujos efeitos, mesmo parciais, dependem da decisão favorável do STJ (art. 15, da LINDB c/c arts. 4º, caput e §2º, e 5º, da Resolução n. 9/STJ e com a Súmula n. 420/ STF). Sendo admitida a tutela de urgência, precipuamente na seara ambiental em face da impossibilidade de recuperação plena do ambiente após degradação, no caso da existência do *fumus boni iuri* e do *periculum in mora*, com a ressalva das sentenças que ofendam a

soberania nacional, a ordem pública ou os bons costumes (art. 17, da LINDB, c/c arts. 4º, §3º, e 6º, da Resolução n. 9/STJ).

Em especial, sobre a tutela dos cursos d'água transfronteiriços, Machado (2009, p. 72) afirma que:

As águas comuns não podem conduzir ao imobilismo dos Estados que servem do mesmo curso de água internacional amputando seu desenvolvimento, como também é ilógico o isolamento dos Estados, se pretenderem decidir sozinhos sobre o uso de um bem que a própria Natureza indica dever ser usado de forma solidária. Os Estados e seus nacionais que usam com equidade a água de um rio internacional não têm que ter complexo de culpa e nem se desculpar pelo que fazem.

Com isso, cabe destacar que a importância deste instrumento de cooperação jurídica internacional, na tutela dos cursos d'água transfronteiriços, é dependente da pro-atividade dos Estados limítrofes em somar esforços jurisdicionais, evitando assim, a degradação do referido bem ambiental e de seus ecossistemas conexos.

#### **4.3 Assistência Direta – alternativa para maior agilidade processual**

Por ser um dos instrumentos mais novos, afetos a cooperação jurídica internacional, a assistência direta busca dar solução ágil ao compartilhamento de atos jurisdicionais entre Estados, visando o atendimento dos pedidos formulados, em contraponto aos procedimentos por certo, mais formais, inerentes as cartas rogatórias e a homologação de sentença estrangeira.

Sendo assim, um dos desafios que tal modalidade de auxílio direto tem de enfrentar no contexto socioambiental global é possibilitar uma cooperação jurisdicional no âmbito internacional que trate da temática da tutela ambiental da água disponível nos cursos de água transfronteiriços com proatividade, com participação das comunidades, gestão conjunta e integrada, a fim de prevenir e minimizar o dano ambiental.

É certo que a análise jurídica da água não pode ser afastada dos aspectos econômicos, políticos e sociais inerentes às relações entre Estados, de tal maneira que, deve-se considerar seu uso múltiplo para geração de energia, lazer, agricultura, indústria, etc; e a valoração da água doce como bem econômico, em intensa comercialização global em detrimento a satisfação vital de inúmeros seres humanos.

Outrossim, a complexidade da disputa por água é agravada por outros fatores, como: desastres e crises ambientais que alteram e impactam o ciclo hidrológico e os ecossistemas

conexos; contaminação e poluição das águas, superficiais e subterrâneas; potencial escassez em partes do mundo; e o fenômeno, há pouco, desconhecido, da água virtual (BRZEZINSKI, 2012, p. 413).

Sobre tal instrumento, Loula citada por Araujo (2012, p. 43) afirma que:

A “assistência direta” é um novo mecanismo de cooperação jurídica internacional que não se confunde com a carta rogatória e nem com a homologação de sentença estrangeira. Trata-se de um procedimento inteiramente nacional, que começa com uma solicitação de ente estrangeiro para que um juiz nacional conheça de seu pedido como se o procedimento fosse interno. Ou seja, a autoridade ou parte estrangeira fornece os elementos de prova para a autoridade central que encaminha o caso para o MPF (penal) ou AGU (civil) propor a demanda desde o início. Por isso a assistência direta difere da carta rogatória. Na carta rogatória passiva há uma ação no estrangeiro e o juiz estrangeiro solicita que juiz nacional pratique certo ato (e já diz qual é o ato). O juiz nacional só pode praticar aquele ato ou negar aplicação (no caso de ofensa à ordem pública).

Desta feita, a Ação Civil Pública Ambiental pode ser proposta pelos legitimados, em especial o Ministério Público Federal, no caso da tutela hídrica transfronteiriça, visando o alcance de uma efetividade do acesso básico à água como direito fundamental político, econômico e social para indivíduos e coletividades (PETRELLA, 2004, p. 87), com o emprego da assistência direta, por certo menos morosa que os demais instrumentos de cooperação jurídica internacional, que dirá dos instrumentos do Direito Internacional Público.

### **Considerações finais**

Com isso, pode-se inferir que a aplicabilidade da Ação Civil Pública Ambiental na tutela dos recursos hídricos transfronteiriços é uma das alternativas jurídicas afetas a cooperação internacional, que, com o emprego adequado de seus instrumentos, pode possibilitar uma maior agilidade e cooperação entre os Países ribeirinhos, no trato de questões fundamentais à vida de indivíduos e da coletividade que dependem da preservação dos mananciais de água doce para as presentes e futuras gerações.

Não podem mais os Estados limítrofes se manterem inertes, sem a adoção de medidas práticas que visem mitigar e, quiça, eliminar os riscos afetos ao uso desarrazoado e sem zelo do potencial hídrico, de água doce disponível. A abundância existente nas bacias hidrográficas fronteiriças ao Brasil, simplesmente tem ensejado em um histórico desperdício e no uso degradante deste recurso ambiental, essencial a existência de vida, entre todas, fundamentalmente, a humana.

A escassez hídrica é um óbice que já tem impactado países do mundo, fomentada por questões inerentes à forma como o ser humano dispõe dos bens ambientais, com fins iminentemente econômicos em depreciação dos sociais e ambientais.

Guerras por água são situações reais, já enfrentadas por indivíduos e coletividades, que, se não forem tomadas as medidas políticas, econômicas, sociais e ambientais necessárias, em um contexto internacional, irremediavelmente, afetarão toda a vida no planeta.

Em suma, a existência do homem e das demais formas de vida e ecossistemas conexos, dependem de todas as ações proativas que visem tutelar o meio ambiente, preservá-lo e eliminar os riscos de danos irreversíveis a sua unicidade e integridade.

## Referências

ARAUJO, Nadia de. A importância da Cooperação Jurídica Internacional para a atuação do Estado Brasileiro no Plano interno e internacional. *In: Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos: cooperação em matéria civil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

BARTH, Flávio Terra. Aspectos Institucionais do Gerenciamento de Recursos Hídricos. *In: REBOUÇAS, Aldo da C.; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galízia (Orgs.). Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, n. 14, ano 4, p. 48-82, abril-junho 1999.

BERBERT, Carlos Oití. O Desafio das Águas. *In: MARTINS, Rodrigo Constante; VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva (Orgs.). Uso e gestão dos recursos hídricos no Brasil – Volume II: desafios teóricos e político-institucionais*. São Carlos: RiMa, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 5 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. **Planalto**, Rio de Janeiro, RJ, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm)> Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Planalto**, Rio de Janeiro, RJ, 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm)> Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Planalto**, Brasília, DF, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm)> Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. 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. **Planalto**, Brasília, DF, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm)> Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Planalto**, Brasília, DF, 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)> Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Planalto**, Brasília, DF, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm)> Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **Planalto**, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm)> Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Planalto**, Brasília, DF, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)> Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Resolução n. 9**, de 04 de maio de 2005. Dispõe, em caráter transitório, sobre competência acrescida ao Superior Tribunal de Justiça pela Emenda Constitucional n° 45/2004. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/legislacao/doc.jsp?livre=cartas+rogat%F3rias&&b=LEGI&p=true&t=&l=20&i=1>>. Acesso em: 8 maio 14.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 420**. Não se homologa sentença proferida no estrangeiro sem prova do trânsito em julgado. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=420.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 8 maio 14.

BRZEZINSKI, Maria Lúcia Navarro Lins. **Direito internacional da água doce**: fontes, regimes jurídicos e efetividade. Curitiba: Juruá, 2012.



CAUBET, Christian Guy. **A água, a lei, a política... E o meio ambiente?** Curitiba: Juruá, 2006.

\_\_\_\_\_. **A água doce nas relações internacionais.** Barueri, SP: Manole, 2006.

COLOMBO, Silvana Brendler. O princípio da precaução no Direito Ambiental. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 488, 7 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5879>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

DA SILVA, Solange Teles. **Introdução ao Estudo do Direito Ambiental Internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Águas** – aspectos jurídicos e ambientais. Curitiba: Juruá, 2008.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GOVERNO FEDERAL, Presidência da República. Recursos Hídricos Fronteiriços e transfronteiriços do Brasil. **Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE**, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Publica%C3%A7%C3%A3o-%C3%A1gua\\_SAE.pdf](http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Publica%C3%A7%C3%A3o-%C3%A1gua_SAE.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2014

JÚNIOR, Paulo Abrão Pires. O papel da cooperação jurídica internacional. *In*: **Manual de Cooperação Jurídica Internacional e Recuperação de Ativos**: cooperação em matéria civil. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 14ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito dos Cursos de Água Internacionais.** São Paulo: Malheiros, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Editora RT, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Agenda 21.** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Convenção de Regulamentação dos Usos Não-navegáveis de cursos d'água Internacionais.** Nova Iorque, 1997. Disponível em:

<[http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/watercourse\\_conv.html](http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/watercourse_conv.html)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Escassez de água doce. **ONUBR**, [S.l.], 23 maio 2013. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/alertando-para-escassez-de-agua-doce-onu-pede-esforcos-globais-para-proteger-recursos-naturais>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Situação da Convenção de Regulamentação dos Usos Não-navegáveis de Cursos D'água Internacionais. **Treaty Collection**, [S.l.], jun. 2014. Disponível em: <[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en#1](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en#1)>. Acesso em: 27 jun. 2014.

PETRELLA, Ricardo. **O manifesto da água**: argumentos para um contrato mundial. Petrópolis:Vozes, 2004.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Água Doce no Mundo e no Brasil. *In*: REBOUÇAS, Aldo da C.; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galízia (Orgs.). **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.

RIBEIRO, Wagner Costa. **Geografia Poética da Água**. São Paulo: Annablume, 2008.

SHIVA, Vandana. **Guerra por água**: privatização, poluição e lucro. São Paulo: Radical Livros, 2006.

SETTI, Arnaldo Augusto et al. **Introdução ao Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Águas, 2001.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. A Tutela Jurisdicional do Meio Ambiente e seu grau de eficácia. *In*: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Orgs.). **Aspectos processuais do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

THIBAU, T. C. S. B.; GUIMARÃES, L. M. S. Ministério Público na tutela dos direitos coletivos em sentido lato: a redescoberta do Processo Coletivo. **CONPEDI/UNINOVE**, São Paulo, SP, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=198>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.