

**RESPONSABILIDADE OBJETIVA NOS DANOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS**  
**STRICT LIABILITY IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL DAMAGE**

GLADSTONE AVELINO BRITTO

**Resumo:** O artigo examina a responsabilização objetiva no plano internacional como resposta para a maior eficácia na identificação da autoria do dano ambiental. Isso se torna relevante quando se deseja que a recuperação do ambiente se processe de modo mais rápido do que ocorreria na responsabilização subjetiva. A prática de ilícitos ambientais transfronteiriços ainda não está suficientemente disciplinada no direito internacional e qualquer forma de responsabilização objetiva requer prévia tipificação das condutas passíveis de enquadramento jurídico nessa categoria. Este artigo, partindo de pesquisa bibliográfica, busca identificar o papel das teorias do risco como elementos para melhor definição do nexo causal, de modo a sustentar a base teórica da responsabilização ambiental para fins de imputação ao causador dos danos. O direito comunitário na União Europeia teve uma evolução notável nessa matéria com a edição da Diretiva 2004/35/CE e pode servir de inspiração para outros sistemas regionais.

**Palavras-chave:** responsabilidade objetiva; teorias do risco; nexo causal; Diretiva 2004/35/CE.

**Abstract:** The article examines the internationally strict liability as a response to greater efficiency in identifying the authorship of the environmental damage. This becomes important when you want to restore the environment to proceed more rapidly than would occur in accountability subjective. The practice of illegal transboundary environmental is not yet sufficiently disciplined in international law and any form of accountability objective requires prior classification of pipelines subject to legal framework in this category. This article, based on a literature review, seeks to identify the role of theories of risk as elements for better definition of the causal link, in order to sustain the theoretical basis of environmental accountability for purposes of charging to causing the damage. Community law in the European Union had a remarkable evolution in this field with the publication of Directive 2004/35/CE and can serve as inspiration for other regional systems.

**Keywords:** strict liability; theories of risk; causation; Directive 2004/35/CE.

## **Introdução**

O direito internacional não oferece muitos instrumentos punitivos contra o emissor de poluição que ultrapasse as fronteiras do país de origem. A perspectiva para que o poluidor indenize ou efetue a reparação ambiental é mais viável no plano do direito interno das nações. Por meio de mecanismos legais, a maioria dos países tem instrumentos para punir o causador de danos ambientais que afetem os bens ecológicos internamente se o poluidor atuar no âmbito da jurisdição nacional ou puder ser alcançado pela ação administrativa da autoridade ambiental.

No plano da prevenção as dificuldades aumentam, tanto no direito interno quanto no direito internacional. São relativamente ineficazes as respostas jurídicas para a responsabilização *ex ante*, ou seja, visando prevenir a ocorrência dos danos. Uma vez que os instrumentos tradicionais de responsabilização costumam ter função reparadora e indenizatória, é difícil acionar os mecanismos de responsabilização antes que os danos ecológicos tenham se materializado.

A avaliação de impacto ambiental, aprovada administrativamente, poderia contribuir para a prevenção dos danos se as autoridades nacionais agissem com rigor diante de possibilidades de ocorrência de poluição transfronteiriça. Mas, os países têm levantado queixas em relação à falta de rigor nesse campo. E isso representa grandes possibilidades de que o ato potencialmente danoso ao ambiente do território alheio permaneça impune, exceto se existirem acordos bilaterais entre os países envolvidos.

Uma mudança do direito internacional no campo da responsabilização preventiva ambiental pode ser inspirada a partir da recente legislação sobre a questão na União Europeia. Isso pode contribuir para que os sistemas regionais dos diferentes continentes adotem parâmetros semelhantes para a responsabilização ambiental. Assim, um poluidor de um país que cause ou possa causar danos a particulares, ao patrimônio público ou ao ambiente natural de país estrangeiro também deveria estar sujeito a sanções administrativas e à obrigação de reparação do ambiente.

A responsabilização objetiva ambiental é a modalidade mais rápida e eficaz de identificação daquele que, sendo potencialmente capaz de poluir, deve agir com o dever de prevenir o risco, e, se o dano se concretizar, promover a reparação dos que forem lesados. Na ocorrência de externalidades negativas em atividades potencialmente causadoras de poluição, o que interessa para configurar a obrigação de reparar não deve depender de exame subjetivo visando apurar eventual desvio de conduta do poluidor, nem se houve intenção ou culpa do

agente, bastando para a configuração da responsabilidade objetiva a mera possibilidade de ocorrência do fato danoso ao ambiente.

O estabelecimento de nexo de causalidade entre a ocorrência danosa e a atividade desenvolvida pelo agente a ser imputado é o elemento que permite a responsabilização objetiva. Assim, pretende-se examinar como o direito internacional pode possibilitar a imputação ao causador da poluição transfronteiriça e de que forma deve ocorrer a investigação dos pressupostos que fundamentam a obrigação de indenizar.

Com isso, queremos determinar hipóteses em que o dano possa ser corrigido pelos mecanismos tradicionais de responsabilidade internacional. A experiência da União Europeia na questão da responsabilidade ambiental é examinada nesse artigo, pois pode servir como exemplo para outros blocos regionais, como a União de Nações Sul-Americanas – UNASUL.

## **1 DOGMÁTICA JURÍDICA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA**

No plano do direito interno de muitos países, Brasil incluído, o poluidor é obrigado a indenizar aqueles que tenham sofrido os efeitos causados pela atividade poluente ou a reparar os danos que afetem o equilíbrio do meio ambiente, independentemente de existência de culpa. Assim está expresso no parágrafo primeiro do artigo 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu as bases da Política Nacional do Meio Ambiente. O exercício de atividade potencialmente degradadora do meio ambiente ou que possa prejudicar a saúde e o bem estar da população gera uma vinculação automática, sem necessidade de exame de culpabilidade, entre o agente causador do dano e os fatos ocorridos.

Na origem desse sistema a possibilidade de haver uma responsabilização de forma rápida do poluidor, facilitando a indenização daqueles que forem afetados, bem como com o propósito de acelerar a providências destinadas a promover a necessária recuperação ambiental<sup>1</sup>.

A responsabilização objetiva ou por risco busca estabelecer para o poluidor parâmetros que o possibilitem internalizar os riscos de sua atividade, induzindo-o adotar as ações preventivas necessárias para se evitar a materialização da situação indesejada. Conforme GALLO (2011, p. 558), a compreensão do caráter global da sociedade de risco cria

---

<sup>1</sup> No direito brasileiro, conforme definições contidas na Lei 12651/2012 e no Decreto 7830/2012, recuperação ambiental é o gênero para o qual se designa a aplicação de técnicas de manejo visando tornar um ambiente degradado apto para o uso produtivo. Uma das espécies de recuperação é a regularização ambiental, que visa à manutenção e recuperação de áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito. Outra forma é recomposição ou reabilitação, na qual se busca a restituição de um ecossistema ou comunidade biológica nativa degradada ou alterada a condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original, admitindo o uso de espécies exóticas.

a necessidade de se fixar premissas que evitem a irresponsabilidade organizada. Assim, não se pode deixar de impor limites à atuação dos estados e particulares. Para o autor, desde a decisão no caso da Fundação Trail ficou assentado que nenhum estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de forma a causar danos ao território de terceiros. Se as medidas preventivas adotadas, ainda assim, forem ineficazes para evitar o dano, nem por isso estará o agente causador isento da obrigação de indenizar ou de promover a recuperação ambiental. Nesses casos, a finalidade é evitar que se deixe de tomar as providências corretivas em tempo, em consequência de atrasos decorrentes de discussões jurídicas sobre as verdadeiras causas do dano, quando o poluidor alegue que tomou as providências tecnicamente recomendadas.

Assumindo-se a responsabilização em face de sua natureza objetiva, haverá mais agilidade na adoção, pelo responsável, das medidas necessárias para a recomposição do dano, inclusive antes que os efeitos possam se tornar irreversíveis. Se, de todo caso, não estiver ao alcance do poluidor a capacidade operacional para deter o avanço dos danos causados, deve o responsável arcar, financeiramente, com os custos da recuperação ambiental e indenizar os particulares eventualmente prejudicados.

Nesse sentido, entende-se que a responsabilização objetiva é aquela capaz de oferecer as melhores possibilidades em termos de prover a rápida reparação ainda que a atividade do agente esteja sendo legalmente empreendida, autorizada pela entidade competente ou em que tenham sido observadas normas técnicas aplicáveis ao caso, mas, ainda assim, não foram eficazes para se evitar a ocorrência do dano. Nesse caso, mesmo sem a presença de conduta dolosa ou culposa, existem situações em que o causador do dano deve assumir as consequências das externalidades negativas do empreendimento.

Quando tanto o causador do dano quanto aqueles que são vítimas estão localizados no mesmo país, a solução jurídica irá ser obtida com os instrumentos administrativos ou judiciais previstos no direito interno. Todavia, quando os efeitos da degradação ambiental cruzam as fronteiras internacionais, torna-se difícil para o país negativamente afetado impor ao causador uma obrigação de reparação do dano cometido, pois a competência do direito interno ou da autoridade administrativa é limitada para fins de imposição de sanções ao poluidor estrangeiro.

Para esses casos, a previsão legal por meio de tratados internacionais é fundamental para garantir à nação prejudicada os adequados meios de se obter ressarcimento proporcional ao dano causado e, quando for o caso, conseguir a cessação das atividades que lhes sejam prejudiciais. MAZZUOLI (2011, p. 26) também informa que o direito internacional

estabelece normas de um modo mais seguro que o direito interno, argumentando, ainda, que “*a verdade que aparece de fundo: a de que o instrumento jurídico tratado supera o direito costumeiro no quesito da certeza*”.

Um sistema de responsabilização internacional requer, portanto, instrumentos que proporcionem a efetiva responsabilização dos agentes causadores da poluição transfronteiriça. Assim, o desafio para o operador do direito internacional é enorme, uma vez que pouquíssimos ordenamentos internacionais permitem a responsabilização automática de infratores situados além das fronteiras, solução que, não raro, deriva para lides nas cortes internacionais de justiça. Nesses casos, o que se observa é a dificuldade de fazer valer o princípio do poluidor pagador de forma a impor ao agente causador da poluição um ônus econômico proporcional às externalidades negativas geradas.

A responsabilidade objetiva por danos ambientais é um dos melhores meios para se aplicar o princípio do poluidor pagador no direito internacional, uma vez que a discussão não se perde em questões relacionadas à culpabilidade, mas tão somente no resultado observado e na relação do fato com o causado.

### **1.1 Prática de atos lícitos com violação do direito internacional**

Conforme MAZZUOLI (2013, p. 598), existem duas classes principais quanto à natureza jurídica responsabilidade internacional. A primeira é a responsabilidade subjetiva, que exige a demonstração de culpa do agente responsável ou a evidência de conduta dolosa. A segunda, a responsabilidade objetiva, não requer a presença de elementos que configurem a ilicitude na conduta, bastando, para tanto, que se tenha praticado uma atividade considerada de risco e que haja um nexo de causalidade entre a conduta do autor e o resultado sofrido.

Fazendo a aplicação desse conceito para a responsabilidade internacional do Estado, MAZZUOLI (2013, p. 598) defende que, na “*doutrina objetivista (...) está em jogo apenas o risco (que, contudo, também integra o dolo, mas sem a existência de vontade específica) que o Estado assume ao praticar determinado ato violador do Direito Internacional*”. Essa é uma afirmação que merece uma análise, ao associar a responsabilidade objetiva com a violação do direito internacional. Parece haver distinta posição em relação à defendida por SOARES, para quem a violação do direito internacional ocorre, tão somente, na existência de conduta culposa ou dolosa do agente, que caracteriza responsabilidade subjetiva. É o que se pode deduzir de passagem de autoria de SOARES (2001, p. 717), segunda a qual “*no caso da violação da norma internacional (responsabilidade subjetiva ou por culpa), a obrigação de*

*reparar os danos ao meio ambiente baseia-se em normas não escritas do Direito Internacional?*

Parece-me ser um ponto comum entre MAZZUOLI e SOARES que a obrigação de reparar na responsabilidade objetiva deve estar expressa em tratados internacionais. Nos casos em que o risco não é adequadamente combatido, segundo os padrões técnicos recomendáveis, estaríamos ingressando no terreno da responsabilidade subjetiva, desde que os limites técnicos sejam reconhecidos internacionalmente.

O que MAZZUOLI (2013, p. 598) denominou de violação do direito internacional, ao se referir à responsabilidade objetiva, talvez seja a possibilidade de enquadramento da atividade ou conduta em situação de risco prevista nos tratados internacionais, o que gera a obrigação de indenizar quando os resultados fogem ao controle do causador do dano. Isto porque, no regime da responsabilidade objetiva, a realização de uma atividade pode ser passível de responsabilização mesmo quando o agente operador não tenha cometido falha dolosa ou culposa.

Muitos tratados incorporaram esse mecanismo de responsabilidade objetiva, como no campo da produção e usos da energia nuclear, na responsabilização por poluição por derramamento de óleo e na convenção sobre danos causados por artefatos cósmicos. A responsabilidade subjetiva (por culpa) também deve ser usada para fins de reparar os danos decorrentes de omissão. Assim, a responsabilização objetiva não entra no mérito das circunstâncias presentes por ocasião do ato praticado, seja em relação à culpabilidade, ao dolo ou à omissão, que, por sua vez, pode ser culposa ou dolosa, desde que tenham contribuído para a ocorrência do fato.

#### 1.1.1 Requisitos da responsabilidade objetiva internacional

As situações em que se configura a responsabilidade internacional (MAZZUOLI, p. 594) seriam a existência de ato internacional que se amolda a situação prevista nas normas do direito internacional. Quando se trata de ilicitude ou de violação a normas internacionais, exclui-se dessa hipótese a responsabilidade objetiva, que se caracteriza pela conduta regular do responsável, em termos do respeito às normas vigentes.

A responsabilidade internacional por risco, embora não configure ilicitude do ponto de vista do direito, contém elementos que a qualificam enquanto merecedora de resposta jurídica em face de resultado produzido. A responsabilidade internacional tem como elementos a prática de ato ilícito, a imputabilidade e o dano. Por ato ilícito entende o autor a existência de situações em que se observa a quebra de um compromisso livremente assumido por uma

pessoa jurídica de direito público internacional (Estado ou organização internacional), seja esse compromisso assumido expressamente, por meio de um tratado internacional, ou tacitamente, por meio do costume internacional.

A imputabilidade é a possibilidade de atribuir o ato ilícito praticado a um sujeito de direito internacional público, resultando no vínculo estabelecido no nexo de causalidade entre o ato ilícito e o ente que o praticou. O dano consiste na ocorrência de prejuízo, seja ele de ordem material ou imaterial, podendo ainda assumir as modalidades de lucros cessantes ou de danos emergentes.

Há responsabilidade internacional objetiva nos casos em que, para configuração da responsabilização, não é necessária a discussão sobre a existência de ato ilícito, bastando a ocorrência de dano e a imputabilidade. Sendo algo excepcional, que acarreta ao Estado ou Organização Internacional a possibilidade de responder por um prejuízo causado por uma atividade não proibida, a responsabilidade internacional objetiva deve ter seus casos previamente estabelecidos, sempre através de tratados.

Esses tratados, por criarem exceções à regra geral, devem ser interpretados restritivamente, de modo a preservar o caráter excepcional de tais circunstâncias. O segundo aspecto apontado pelo autor é a imputabilidade ou nexo causal. Se nem sempre o autor do dano é identificável (atos praticados pelo funcionários a serviço), o Estado deve assumir a responsabilidade objetiva nessa situação.

Para OLIVEIRA (2007, p. 24) “*o problema da causalidade é um problema de imputação*”, que nada mais é do que a atribuição de danos sofridos em uma esfera jurídica a outra. Donde a conclusão de MAZZUOLI (2013, p. 599) de que “*o Estado tem, portanto, certos deveres pelos quais responde em função de dano ao direito do outro*”.

O último elemento referido pelo autor a caracterizar a responsabilidade objetiva, mas não o menos importante, é a existência do dano ou prejuízo, que precisa ser materializado. A tentativa de se praticar a responsabilização pelo dano sem a devida comprovação da existência desse dano é hipótese meramente “*teórica, eis que é o dano que possibilita demandar a reparação*” (MAZZUOLI, p. 596) no plano internacional.

### 1.1.2 As teorias do risco na responsabilidade sem culpa

A teoria do risco busca atribuir responsabilidade à ação de um agente que contribua para a criação de um perigo ou que aumente a potencialidade de geração de um dano. Dessa forma, eventos decorrentes de uma atividade, ainda que incertos ou que resultem em futuros inesperados que possam trazer perdas, devem ser passíveis de reparação civil. O objetivo

dessa teoria, portanto, é possibilitar que o prejuízo causado a outrem ou a um bem comum seja imputado ao seu autor e reparado por quem o causou. E, em se tratando de responsabilidade objetiva, que tal imputação não se dê em função da culpabilidade do autor, mas da existência de relação entre o fato e aquele ao qual se atribui a responsabilidade.

Conforme MILARÉ (2011, p. 1247), a responsabilidade baseada na regra da objetividade foi reconhecida a partir da expansão das atividades econômicas na sociedade de risco, onde o reconhecimento da responsabilidade sem culpa, segundo a teoria do risco criado, se fundamenta no princípio de que aquele que introduzir uma situação de perigo para outros indivíduos deve responder pelos danos decorrentes do risco criado.

Para que o agente responsável responda pelo prejuízo, independentemente de culpa, quando a atividade implicar risco para os direitos de outrem, várias teorias de risco tentam enquadrar as hipóteses de danos às condutas possíveis que descrevam os vínculos entre a autoria e o resultado. Segundo PAULA (2007, p. 29), o agente que exerce atividade criadora de perigos submete terceiros a riscos que devem ser assumidos pelo agente operador da atividade, ainda que essa não vise auferir vantagens econômicas. Risco, portanto, decorre uma estimativa quanto à possibilidade de ocorrerem consequências negativas de uma atividade potencialmente causadora de perigos.

A primeira das teorias descritas por PAULA (2007, p. 30) é a teoria do risco-proveito, segundo a qual quem auferir benefícios de atividade que venha a trazer danos a alguém ou a algo deve assumir os encargos da reparação. A fragilidade dessa teoria é que somente permite associar condutas que estejam voltadas para obter benefícios ou proveito aos atos praticados pelo agente responsável.

O problema é que nem sempre é possível definir como se dão os benefícios ou proveito por parte daquele que está sendo responsabilizado. Ademais, o autor de uma possível ação que vise obter indenização ou reparação teria que provar o interesse do responsável. Sendo o proveito deduzido pelo lucro ou vantagem econômica auferida pelos causadores do dano, caberia à vítima, nesse regime, provar tal circunstância. Ora, se a teoria da responsabilidade objetiva visa inverter o ônus da prova, da vítima para o responsável, a teoria do risco proveito é incompatível com os objetivos da responsabilidade objetiva.

A segunda teoria descrita por PAULA (2007, p. 31) é a teoria do risco criado. Nessa modalidade de responsabilização, a atividade daquele ao qual se quer imputar um dano deve resultar em risco para os direitos de outrem. Tal teoria não associa o dano ao interesse do causador, mas decorre da atividade em si mesma, independentemente do resultado econômico que dela advenha para o agente.

Nesse sentido, qualquer atividade que alguém pratica e que representa risco de afetar um bem jurídico protegido deve sujeitar o autor a suportar as consequências danosas de seu ato. A responsabilidade objetiva se inclui na noção e disciplina do ilícito e revela idêntico fundamento: a violação do dever de respeito a outrem.

Corresponde à exigência prevalente de tutelar terceiros também contra fatos não culpáveis daqueles que, mediante atividades ou coisas, expõem os outros a um perigo não completamente evitável, embora com emprego da diligência adequada à natureza das atividades ou da coisa. Está conforme o princípio de justiça social, segundo o qual o risco de danos a terceiros inevitavelmente conexos a uma atividade ou coisa deve ser suportado por quem a exerce ou usa a coisa.

## **1.2 Nexo causal na responsabilidade objetiva**

A importância de se estabelecer o nexos causal para fins de definição da responsabilidade é a de criar uma relação jurídica entre a conduta omissiva ou comissiva com o resultado danoso, sem necessariamente ter que investigar os fatores motivadores da ação do sujeito a quem se quer imputar responsabilidades. Deste modo, não se trata de analisar a conduta para estabelecer vínculo entre o fato e a norma jurídica, mas de criar uma hipótese de conduta e um resultado juridicamente determinável.

KÖHLER (2011) sustenta que a responsabilidade existe como consequência de um dever jurídico originário que preceitua a reparação nas hipóteses em que o desenvolvimento de uma atividade possa causar prejuízo a alguém. Como a responsabilidade subjetiva não é eficaz em identificar todas as situações potencialmente danosas, foi desenvolvida na França em fins do século XIX a teoria do risco, em um “*processo de alargamento da culpabilidade, ensejando, posteriormente, a responsabilidade civil objetiva, ou seja, a modalidade de responsabilidade que se configura independentemente da existência do elemento culpa*” (KÖHLER, 2011, p. 20).

### **1.2.1 Teorias sobre a causa**

Para avaliar a funcionalidade das teorias que tentam estabelecer a relação entre os antecedentes causais e os eventos danosos, de forma a possibilitar a responsabilização objetiva, KÖHLER (2011, p. 33) apresenta inicialmente a teoria da *conditio sine qua non*. Segundo a autora, a causa é a condição de que dependeu a produção do resultado, independentemente do grau de importância das situações presentes na ocorrência do fato, uma vez que efeitos podem derivar de uma multiplicidade de condições causais. Essa teoria é

eficiente em abordar o tema da concausalidade, em que a ocorrência de múltiplas causas contribuem para o resultado. A teoria formulada estabelece a equivalência das condições que contribuíram para a produção do resultado, tornando-se desnecessário avaliar quais das circunstâncias melhor explicam o efeito verificado, posto que todas sejam consideradas órgãos vitais de um único corpo.

O problema dessa teoria é que promove uma fusão de conceitos distintos, como a causa de um fato e condição desse fato, que é o que dá ensejo ao funcionamento da causa. Ou entre as várias concausas, diferentes fenômenos preexistentes ou concomitantes com a causa, que também contribuem para a produção do resultado e que poderiam assim, ter sua importância magnificada. A teoria da equivalência das causas cria, desse modo, “uma esfera de responsabilidade sem fronteiras, que mesmo através de elementos como a previsibilidade ou a evitabilidade ainda não foram limitadas de modo aceitável do ponto de vista do Estado de direito” (KÖHLER, 2011, p. 35). Outro problema dessa teoria é que torna impossível a aplicação de causas excludentes de responsabilidade por não admitir que o nexo causal possa ser interrompido (PAULA, 2007. p. 46).

A segunda teoria é a da causa eficiente (KÖHLER, 2011, p. 37) que, ao contrário da teoria das causas equivalentes, considera importante distinguir o grau de importância de cada conduta na produção do resultado. Essa teoria classifica os elementos causais em dinâmicos, que assumem um comportamento homogêneo ao longo do acontecimento, amoldando-se às diversas circunstâncias presentes. Distingue tais elementos dinâmicos, a quem denomina de causas, dos outros elementos estáticos, que se apresentam como meras condições.

Uma terceira teoria, da causalidade adequada, distingue causa e condições, ao classificar como causa apenas as circunstâncias que genericamente tenham o poder, por si, de produzir resultados (PAULA, 2007, p. 48). Isso daria uma boa resposta ao problema da definição do nexo causal ao eliminar concausas que sem maior importância. Para KÖHLER (2011, p. 37) a teoria da causalidade adequada foi acolhida em larga escala pelos tribunais por melhor caracterizar o nexo causal, afastando da causalidade aquilo que se pode considerar meros desvios fortuitos. O problema da teoria seria a pouca clareza na distinção entre culpa e causalidade, uma vez que reduz a análise do fato a juízos de probabilidade de ocorrência da situação que se quer explicar.

### 1.2.2 Imputação objetiva do dano

A responsabilidade objetiva decorre das várias formulações contidas nas teorias do risco, mas também está sujeita a fatores de objetivação, tais como a ocorrência de abuso de

direito, em que o exercício de ato legítimo pode se tornar irregular em razão do agente ter “violado um dever genérico imposto pelo ordenamento jurídico ao titular desse direito” (PAULA, 2007, p. 24). Distingue-se, nesse caso, da responsabilização subjetiva, em que se examina a culpa ou dolo do agente na imputação da responsabilidade, pois a violação do dever genérico, em si, situa o agente no campo da responsabilização objetiva.

Para ilustrar, se o projeto ambiental (licenciamento) de um empreendimento se encontra tecnicamente desatualizado ou vencido e ocorre um dano ambiental, o agente responde objetivamente, independentemente do exame de culpabilidade, por ter infringido a norma legal. No entanto, ainda que exista licença ambiental válida, pode haver responsabilidade objetiva mesmo com a observância dos limites técnicos estabelecidos pela autorização ambiental, uma vez que o licenciamento não visa eliminar as probabilidades de ocorrência do fato danoso, mas reduzir os efeitos mais graves causados pela atividade no ambiente.

Ainda, conforme MUKAI (2012), a responsabilização objetiva deve ser afirmada nos tratados internacionais e no direito interno como princípio geral, sem prejuízo de eventuais sanções na esfera penal (submetidas essas ao exame da culpabilidade), devendo os Estados “prever a possibilidade de ser intentada ação de responsabilidade direta das empresas implantadas em seus territórios por danos ecológicos transfronteiriços” (MUKAI, 2012, p. 214)

Ao que STEIGLEDER (2011, p. 171) acrescenta afirmando que a obrigação do empreendedor de prevenir riscos a partir do princípio da prevenção e de incorporar as externalidades negativas da sua atividade nos custos de produção, em função do princípio do poluidor-pagador, se dão em função de juízos de valor informados pelo direito, observando-se a periculosidade da atividade e a proximidade temporal entre a ação/omissão e o dano observado. E lembra que a teoria do risco integral, aplicada no campo ambiental, dispensa a adequação causal ou vínculo direto com a conduta do agente, bastando-se a proteção da norma que estabelece a responsabilidade total do empreendedor, sem admitir hipóteses excludentes.

Todavia, a própria autora reconhece que não há unidade no posicionamento jurídico a respeito, uma vez que hipóteses como a culpa exclusiva da vítima, a ocorrência de fatos atribuíveis exclusivamente a terceiros e força maior são fatores que afastam onexo causal, constituindo-se as causas adequadas do dano verificado.

## **2 A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL**

O regime de responsabilidade ambiental visa obrigar o poluidor a assumir os danos que causou. Para que seja eficaz, é necessário identificar os causadores da poluição e quantificar os danos a serem imputados ao responsável, estabelecendo-se, ainda, o nexo causal entre o agir e o resultado apurado. Não se aplica, portanto, à poluição originada em fontes difusas. Entre as razões para a introdução de um regime internacional de responsabilidade ambiental está possibilidade de tornar factível a aplicação do princípios ambientais do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução, instrumentalizando o direito internacional com meios para assegurar a descontaminação e a restauração do meio ambiente degradado.

Assim, a responsabilização ambiental no plano internacional ajudará a trazer paz nas relações entre Estados, de forma a induzir a um maior rigor na repressão dos atos prejudiciais ao ambiente, sobre nos casos em que a consequência desses atos afetar nações estrangeiras. Sem a responsabilidade internacional, os potenciais causadores da poluição transfronteiriça afastam a perspectiva de terem de pagar a reparação ou a compensação dos danos que causaram.

Esta segunda parte do artigo pretende investigar a possibilidade de que a responsabilização ambiental internacional tenha por base, tal como a responsabilização no direito interno, a definição a partir do pressuposto da responsabilidade objetiva, na qual o agente vinculado ao dano ambiental por meio do nexo de causalidade assuma, objetivamente, a responsabilidade pelas consequências econômicas que resultarem dos danos apurados, bem como tenham que promover a recuperação do bem ambiental afetado.

## **2.1 Responsabilidade internacional dos Estados**

No processo de se definir responsabilidades no plano ambiental é importante o uso do instrumento de avaliação de dano ambiental, instrumento distinto da avaliação de impacto ambiental. O primeiro busca quantificar os danos existentes anteriormente, enquanto que o segundo busca fornecer subsídios para se identificar possíveis consequências de natureza ambiental sobre pessoas e meio ambiente, de forma a permitir um planejamento adequado do uso dos recursos naturais observando-se princípios de sustentabilidade.

Como a existência do dano é condição para a caracterização da responsabilidade, torna-se essencial quantificar a dimensão do dano ocorrido. Segundo SANCHEZ (2008), a *International Association for Impact Assessment* estabelece a importância da avaliação de impacto enquanto “processo de identificar as consequências futura de uma ação presente ou proposta” (2008, p. 39). Essa definição evidencia o papel da avaliação de impacto como um

instrumento importante tanto para agir de forma preventiva, quanto para permitir uma comparação temporal da evolução das condições ambientais.

A avaliação do dano ambiental é fundamental para um diagnóstico de como foi o acúmulo de danos que se quer reparar. Como foi argumentado anteriormente, não há responsabilidade objetiva se não for estabelecido, precisamente, o dano para o qual se busca imputar responsabilidades. Um dos resultados da avaliação do dano é definir o passivo ambiental, que tanto serve para indicar “o valor monetário necessário para reparar os danos ambientais” (SANCHEZ, 2008, p. 41) quanto indica o acúmulo físico da degradação ambiental que se quer recuperar.

STEIGLEDER (2011, p. 193) apontou três situações em que o Estado deve ser responsabilizado diretamente (e objetivamente) pela reparação de danos ambientais: a) quando o dano decorrer diretamente da ação de agentes públicos, como nos casos em que for provocado pelo uso da força estatal; b) em se tratando de omissão pública no dever de fiscalizar o agente privado causador do dano ambiental; c) em virtude de omissão ou culpa no dever de agir do próprio Estado, quando, por exemplo, se tratar de empreendimentos executados diretamente pelo Poder Público. Praticamente todos os casos em que há poluição transfronteiriça decorrem de alguma dessas circunstâncias. Classificando-as como passíveis de responsabilização do Estado, independentemente de culpa, seria possível concluir, segundo o raciocínio formulado por STEIGLEDER (2011) de que há responsabilidade objetiva internacional dos Estados perante países estrangeiros por efeitos sofridos pelo meio ambiente em decorrência da poluição internacional. Ocorre, contudo, que a teoria da responsabilidade objetiva não é o mesmo que da responsabilidade absoluta.

Pela teoria do risco administrativo o Estado tem responsabilidade objetiva pelos atos comissivos. Contudo, pelas condutas omissivas vigora a teoria da culpa administrativa. Pela teoria do risco administrativo é suficiente haver relação de causalidade entre o dano e a conduta do agente para se caracterizar a responsabilização, ao passo pela teoria da culpa administrativa deve ser avaliada a existência ou não de culpa na conduta do agente para que se possa atribuir a responsabilidade ao Estado.

Por sua vez, José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala (2010, p. 196) salientam que, estando todas as atividades de risco ambiental controladas pelo Estado, esse deve responder solidariamente pelos danos a terceiros, embora não se possa “*adotar irrestritamente a regra da solidariedade*”, pois, do contrário, estaríamos transferindo o ônus para toda a sociedade.

### 2.1.1 Responsabilidade objetiva internacional

A complexidade das sociedades modernas fez emergir riscos que passaram a exigir a instituição de um sistema capaz de dar respostas adequadas aos desafios que foram surgindo. SOARES (2011, p. 714) apontou em sua obra os traços característicos desse sistema de responsabilidade em face do risco. Dentre esses elementos estaria a tipificação da conduta que daria causa ao nascimento da responsabilidade a partir da definição dos danos associados a tal conduta e os efeitos indenizatórios, de forma a se estabelecer a responsabilização de forma automática, sem necessidade de prova de autoria.

Assim, diferentemente do que se sucede com a responsabilidade subjetiva, na qual a violação da norma implica na obrigação de reparar, na responsabilidade objetiva “a ênfase é dada à ocorrência do dano (que deve ser expressamente descrito na norma), pouco importando se oriundo de um ato lícito ou não, dano esse que gera a obrigação de reparar” (SOARES, 2011, p. 716).

Para SOARES (2011) o sistema de responsabilidade subjetiva tem como condição de caracterização a existência de uma norma primária autônoma em relação à obrigação de reparar<sup>2</sup>, ao passo que a responsabilidade objetiva, onde não se considera a prática do ilícito, pressupõe o dever de reparar.

O autor não deixa de observar uma mudança no conceito de responsabilidade internacional que consiste na noção de que passam a existir atos não proibidos que, contudo, geram também a obrigação de reparar (SOARES, 2011, p. 714).

### 2.1.2 Excludentes de responsabilidade objetiva no direito internacional

A responsabilidade objetiva é juridicamente construída para afastar as hipóteses excludentes de responsabilização ambiental, uma vez que a tutela dos interesses difusos não pode se submeter ao exame da adequação da conduta do agente em prejuízo da proteção ambiental. Ainda assim, é necessário examinar se o caso fortuito ou a força maior são elementos que podem desequilibrar a equação que estabelece o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o resultado verificado.

José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala (2010, p. 200) concluem que o direito ambiental não pode admitir as excludentes de responsabilidade, pois, ainda que o dano tenha sido potencializado pela presença de tais elementos, o nexo de causalidade não é

---

<sup>2</sup> Isto é, a violação da norma não implica automaticamente a imposição de sanção correspondente, a não ser que se prove a culpa ou dolo do agente.

afastado considerando que a existência do resultado decorreu da criação do risco (inerente à atividade desenvolvida).

Se o dano, cujo risco estava associado ao empreendimento, se verificou independentemente das medidas protetivas adotadas pelo agente existirá relação de causalidade entre a atividade e o fato danoso.

Em linha diversa da advogada por José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala, MAZZUOLI (2013, p. 610), que não restringe sua análise a determinados temas do direito internacional, aponta que no direito internacional são admitidas hipóteses de exclusão de responsabilidade, conclusões essas que seriam válidas para o campo de estudo deste artigo, o do direito ambiental internacional.

Assim, explorando o tema das excludentes de responsabilidade no direito internacional, MAZZUOLI (2013) apresenta algumas das circunstâncias que as justificariam. A primeira, o consentimento do Estado, em que o país lesado havia consentido previamente com a prática do ato que lhe tenha causado danos (ambientais, no caso). Inclusive, sugere o autor, a regra vale para os casos em que tenha havido silêncio do Estado lesado “*após um largo período de tempo*” (2013, p. 611) durante o qual se praticou o ato que resultou no dano verificado. E conclui que, “*neste caso, o silêncio do lesado extingiria a responsabilidade do infrator pela aceitação da situação de fato que, em outras circunstâncias, seria passível de responsabilização internacional*” (2013, p. 611). Opera-se, para todos os efeitos, situação semelhante à da prescrição do direito punitivo do dano ambiental, que se verifica quando a autoridade competente deixa de aplicar sanção ao infrator em período determinado.

No caso do direito brasileiro, a prescrição do direito da autoridade ambiental de impor a penalidade pela infração ocorre em cinco anos da ocorrência do fato danoso, ainda que haja entendimento de que é imprescritível a pretensão de reparação dos danos.

Para LEITE e AYALA (2010), que compartilham desse ponto de vista, “*a imprescritibilidade da pretensão de reparação do dano ambiental funda-se em dois argumentos*” (LEITE; AYALA, 2010, p. 203). Somente devem prescrever direitos relativos a interesses privados. Tendo a proteção ambiental o mesmo caráter dos interesses difusos, gozariam, para os autores *dos atributos de irrenunciabilidade, inalienabilidade e da imprescritibilidade*.

Além disso, estabelecer limites de “*prazos para o exercício da pretensão reparatória pode*” (LEITE; AYALA, p. 2010, 204) prejudicar as gerações futuras, que também seriam afetadas pela degradação ambiental praticada no passado, sem que nada possam fazer para restaurar o seu direito a um meio ambiente equilibrado.

Todavia, em sentido oposto ao raciocínio que defendem os próprios autores (LEITE; AYALA, p. 202) não se esquecem de mencionar que a Convenção de Lugano dispõe expressamente, em seu artigo 17, que as ações de reparação prescrevem no período de três anos a partir da data em que o demandante (o Estado vítima do dano ambiental) tenha conhecimento razoável do ocorrido e identificado o degradador.

A segunda circunstância de exclusão de responsabilidade internacional descrita por MAZZUOLI (2013) é a legítima defesa, que pressupõe a reação de um Estado diante de ameaça sofrida no campo internacional. Há pouca aplicação dessa excludente no campo do direito ambiental internacional, exceto para nações envolvidas em conflagração internacional. O mesmo ocorre com as contramedidas, excludentes de ilicitude decorrentes de ataque prévio de outro Estado (MAZZUOLI, 2013, p. 612).

A ocorrência de força maior, outra excludente de responsabilidade internacional, tem origem em “evento irresistível ou imprevisto, fora do controle do Estado, que tornou materialmente impossível ao Estado agir de conformidade com a obrigação assumida” (MAZZUOLI, 2013, p. 611). Essa excludente não era aceita no direito interno brasileiro quando se tratava de danos ambientais causados por ação adversa da natureza (queda de raios, enchentes, desmoronamento de encostas), uma vez que a responsabilidade objetiva integral parte do pressuposto que é dever do agente poluidor tomar todas as medidas possíveis para evitar a superveniência de consequências desastrosas em função da ocorrência de fenômenos naturais. A falta de medidas preventivas também pode implicar em possibilidade de imputação penal dos responsáveis, uma vez que caracteriza culpa do agente responsável, privado ou estatal.

A adoção de medidas para afastar os riscos, na ocorrência de força maior, afasta a responsabilidade criminal (subjéitiva), mas preserva a responsabilização civil (objéitiva), conforme leitura de McCULLY (2004)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Conforme Patrick McCully (2004, p. 141), um exemplo muito apropriado para as questões examinadas no direito internacional do meio ambiente afeta rios nos quais são edificadas grandes barragens. Imagine-se que ocorra uma tensão estrutural em reservatório de usina hidrelétrica decorrente de uma tromba d'água. Se o fenômeno natural, causa que pode ser classificada como de força maior, fizer o nível de água do reservatório subir até transbordar a barragem, irá gerar o rompimento da estrutura por *overtopping*. Esse termo técnico designa o risco de extravasamento de massas de água por cima da crista da barragem, caso a cheia vinda de rio acima não consiga ser aliviada pelas estruturas do vertedor, um tipo de episódio registrado com destaque em vários países. A onda de cheia em consequência deste desastre causará danos ambientais a jusante. Contudo, isso não exclui o operador de responsabilidade ambiental. Caso se trate de um rio transfronteiriço, os danos poderiam atingir a nação estrangeira.

## **2.2 Normas internacionais de responsabilidade ambiental**

O direito internacional erigiu um conjunto de normas baseadas em convenções multilaterais sobre responsabilidade internacional dos Estados por atos não proibidos (GALLO, 2011, p. 560). Para tanto, o sistema geral do direito internacional identificou normas de natureza primária, com a obrigação a ser observada pelos Estados, e normas secundárias, que, embora não sejam convencionais, se aperfeiçoam com o descumprimento de obrigação primária.

Por outro lado, o objetivo de se criar um nível de proteção adequado não pode prescindir de um conjunto adequado de informações sobre “possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas, os animais ou a flora”, com informações suficientes sobre os perigos nos casos de risco ou incerteza (SETZER, 2006, p. 63). Para a compreensão da maneira como se apresentam tais normas, serão apresentados os principais aspectos das normas internacionais que tratam de responsabilidade ambiental, com destaque para as normas europeias advindas a partir da Diretiva 2004/35/CE.

### **2.2.1 Tratados internacionais com responsabilidade objetiva**

No caso da responsabilidade objetiva, ao mesmo tempo em que a atividade de risco pode causar consequências, o Estado não teria como proibi-la quando tal atividade não fosse ilícita e atendesse ao requisito da essencialidade (GALLO, 2011, p. 559).

SOARES (2001, p. 790) enumera os tratados internacionais que, em vigor à época em que escreveu sua obra, versavam sobre a responsabilidade objetiva no direito internacional ambiental. São tratados sobre danos nucleares, poluição marinha por derramamento de óleo e queda de objetos espaciais. Também menciona a Convenção sobre Responsabilidade dos Operadores de Navios Nucleares; a Convenção sobre o Regime Jurídico das Atividades Relativas aos Recursos Minerais da Antártica; a Convenção sobre Responsabilidade Civil por Danos Causados durante o Transporte de Produtos Perigosos por Rodovias, Ferrovias ou por Barcos de Navegação Interior; a Convenção Europeia sobre Responsabilidade Civil por Danos Resultantes de Atividades Prejudiciais ao Meio Ambiente, denominada de Convenção de Lugano e a Convenção Internacional sobre Responsabilidade e Reparação por Danos Relacionados com o Transporte de Substâncias Tóxicas e Perigosas por Mar.

---

De acordo com SOARES (2001, p. 790), seriam esses “os únicos [instrumentos] que contemplam a responsabilidade internacional dos Estados, segundo o sistema da responsabilidade por risco”.

Sobre os danos nucleares, ANTUNES (2012, p. 1065) afirma que há um consenso internacional de que a responsabilidade por danos radiológicos, pessoais, patrimoniais e ambientais é do titular da autorização para operação da instalação, enquanto que nos depósitos intermediários e finais a responsabilidade é do Estado. A propósito, o Brasil ratificou a Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares, de 21/05/1963, tendo promulgado o Tratado por meio do Decreto 911, de 03/09/1993. E a responsabilidade do operador, nos termos da Convenção, é objetiva, mas não integral, pois admite as excludentes de responsabilização, na forma do artigo IV e principalmente, quanto a:

*Se o operador provar que a pessoa que sofreu os danos nucleares os produziu ou para eles contribuiu por negligência grave ou por ação ou omissão dolosa (...); danos nucleares causados por acidente nuclear devido diretamente a conflito armado, a hostilidades, a guerra civil ou a insurreição; danos nucleares causados por acidente nuclear devido diretamente a uma catástrofe natural de caráter excepcional.*

## 2.2.2 Responsabilidade na União Europeia e sua transposição na legislação nacional

A União Europeia - UE é o sistema regional que melhor tem evoluído no sentido de superar tais entraves, sobretudo porque dispõe de mecanismos que obrigam os países membros a internalizar em seu direito normas que garantam uma uniformização de procedimentos jurídicos. Nesse sentido, os instrumentos normativos europeus que visam assegurar a proteção ambiental e a impor medidas de restauração dos recursos naturais danificados, dentre os quais se destaca a Diretiva 2004/35/CE<sup>4</sup>, expedida em 21 de abril de 2004. Tal Diretiva estabeleceu o prazo para transposição pelos Estados-Membros até 30 de abril de 2006. Incluindo 21 artigos e cinco anexos, a Diretiva adotou expressamente o princípio do poluidor pagador e impõe aos operadores de atividades poluidoras a obrigação de adotar medidas de prevenção para cobrir e reparar os danos e ameaças à água, ao solo, às

---

<sup>4</sup> Diretivas são normas de cumprimento obrigatório pelos países da União Europeia, conforme previsão do artigo 23 do Tratado de Lisboa, que rege o funcionamento da União Europeia. Tais normas necessitam ser implementadas internamente por meio de leis nacionais ou decretos em cada país para que possam ter eficácia plena. Cada norma nacional, além de abarcar o conteúdo mínimo previsto na Diretiva, pode estabelecer regras suplementares visando possibilitar a plena eficácia do conteúdo normativo. A Diretiva 2004/35/CE prevê a responsabilização dos causadores de danos e da identificação de situações a merecer uma pronta atuação das autoridades administrativas ou judiciárias.

espécies vivas e aos habitats naturais. Estão fora do escopo de danos a pessoas e bens materiais.

De um modo geral, as instituições da União Europeia podem legislar por meio de regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres, conforme o Tratado de Lisboa, em seu artigo 288, que não alterou o disposto no artigo 249 do Tratado de Maastricht, que o antecedeu<sup>5</sup>.

Conforme estabelece o Tratado de Lisboa, uma vez adotada uma diretiva, que é um processo legislativo denominado de especial, cabe aos países que compõem a União Europeia internalizá-los em seu ordenamento jurídico interno mediante leis nacionais que devem, obrigatoriamente, contemplar os principais aspectos previstos na diretiva, que também estabelece o prazo para a promulgação da Lei.

Existem disparidades econômicas na Europa<sup>6</sup>, que também se refletiram na política ambiental comum adotada. Nos países do norte europeu as políticas ambientais encontravam-se em patamar de proteção mais elevado que nos países do sul do continente, como Portugal, Espanha, Grécia, em que a proteção ambiental não é tão prioritária na consecução do bem comum quanto o ataque aos problemas de natureza econômica. Assim, observou-se no campo da proteção ambiental certa timidez, precisamente para evitar que as diferenças econômicas entre os países inviabilizasse o estabelecimento de uma política ambiental comum.

MACHADO (2011, p. 75) adverte, contudo, que o princípio da precaução é mais antigo na legislação de países da Europa, a exemplo da Alemanha, onde remonta à década de 1970. De qualquer modo, para o autor, ainda que o princípio da precaução não tenha “*por finalidade imobilizar as atividades humanas*”, vai incidir sobre riscos, reais ou irreais, visando a redução da extensão ou frequência do dano potencial. A Convenção internacional da Diversidade Biológica, de 1992, também contempla o princípio da precaução, bastando haver ameaça de sensível perda de diversidade biológica, mesmo sem a certeza científica, para que possa ser invocado o princípio da precaução. É importante destacar que, no plano do

---

<sup>5</sup> Nos termos do artigo 288 do Tratado de Lisboa um regulamento tem caráter geral. Por sua vez, a diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes. Recomendações e os pareceres não são vinculativos.

<sup>6</sup> Os problemas econômicos a serem superados no processo de integração da UE são bastante conhecidos, como os que afetaram certos países europeus no campo das finanças nacionais, especialmente a Grécia, Chipre, Portugal e Espanha. No domínio econômico não é difícil identificar as causas desses desequilíbrios que, aparentemente, poderiam indicar retrocesso no processo integrativo. Contudo, analisando-se a situação com mais cuidado, é possível perceber que a instabilidade pode ser atribuída a diversa trajetória histórica das nações europeias. A adoção da moeda comum, o Euro, e de metas fiscais rígidas explicitou desequilíbrios em função de diferenças nos níveis de governança entre os países.

direito internacional, não há plena harmonia na compreensão do sentido do princípio da precaução<sup>7</sup>.

Para Carla Amado Gomes (2007), não se poderia inserir o princípio de precaução em uma norma de direito comunitário sem que o próprio Tratado de Maastricht definisse adequadamente a abrangência dessa expressão. E o que parece ser pior, na visão da autora, é que “*verifica-se a necessidade de compatibilização do princípio da precaução com outros princípios da Comunidade, como a legalidade, a prevenção, a proporcionalidade, o desenvolvimento sustentável*” (AMADO GOMES, 2007, p. 289).

A adoção absoluta do princípio da precaução poderia ocasionar prejuízos ao desenvolvimento da economia, inclusive em franca oposição ao disposto no artigo 30 do Tratado de Roma. Defende a autora (AMADO GOMES, 2012, p. 87) que nenhum projeto econômico que fosse desenvolvido utilizando recursos naturais poderia ser autorizado, levando-se em conta o princípio da precaução, pois os efeitos no meio ambiente ou que possam afetar pessoas podem não ser quantificados.

Assim, a construção do Tratado de Lisboa observou, para a compreensão do princípio da precaução, um juízo de valor que ponderou os fatos segundo critérios de razoabilidade. Em outras palavras, não se aplica o princípio da precaução sem uma investigação que conduza a indícios fortes quanto à possível existência de abalo ao ecossistema. Até para garantir tal homogeneidade, o Tratado de Lisboa promoveu uma clara opção política no sentido de conferir à União Europeia coerência nas ações com repercussão ambiental.

A principal base jurídica desse ordenamento no plano ambiental na União Europeia, que se encontra no Tratado de Lisboa, em seus artigos 191 a 193, decorrem da reordenação dos artigos 174 a 176 do Tratado da Comunidade Europeia, o Tratado de Roma e promovem uma alteração significativa em política ambiental da Europa, visando à promoção, em plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente. Observa-se o esforço para aumentar o nível de proteção ambiental tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Europa. A base principiológica do Tratado de Lisboa, no plano ambiental, confere destaque aos princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> MACHADO (2011, p. 85) ainda alerta que, enquanto a Convenção da Diversidade Biológica não exige que haja ameaça de ocorrência de danos irreversíveis para que o princípio da precaução seja invocado, a Convenção-Quadro sobre Mudanças do Clima se refere à ameaça de danos sérios ou irreversíveis.

<sup>8</sup> Conforme dispõe o artigo 191 do Tratado de Lisboa, a política da União Europeia no domínio do ambiente visa o atingimento de nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

A Diretiva 2004/35/CE, aprovada em 21 de abril de 2004 pelo Parlamento Europeu a partir de proposta Comissão Europeia, fundamenta-se no artigo 191 do Tratado de Lisboa e buscou estabelecer um quadro comum de ações visando à prevenção e à reparação de danos ambientais, a custos que possam ser suportados pela sociedade. Assim, a União Europeia entendeu serem necessárias medidas visando prevenir e reparar os danos ambientais ocorridos.

Tratando especificamente de responsabilidade civil, a Diretiva 2004/35/CE teve como base o Livro Verde da Comissão da Comunidade Europeia sobre a reparação dos danos causados no ambiente, publicado em 1993, e o Livro Branco sobre responsabilidade ambiental, datado de 2000, do que resultou uma decisão do Parlamento Europeu aprovando a Diretiva. Publicada em 30 de abril de 2004 no Jornal Oficial da União Europeia, data de início de vigência, a norma determinava aos Estados-Membros a obrigação de colocar em vigor, por meio de legislação nacionais, aprovadas por lei ou por regulamento administrativo, com força legal suficiente para dar cumprimento à Diretiva até 30 de abril de 2007, devendo cada país membro da União Europeia informar à Comissão as providências adotadas.<sup>9</sup>

Nos termos da Diretiva, os danos ambientais são aqueles causados às espécies e habitats naturais protegidos, isto é, quaisquer danos causados com efeitos significativos adversos para a consecução ou à manutenção do estado de conservação favorável desses habitats ou espécies. A Diretiva trata dos sistemas de responsabilização civil e administrativa, sendo que não se permite a dupla penalização, os quais são aplicados apenas aos conhecidos danos ecológicos, nos quais estão compreendidos os danos ambientais puros, danos no ambiente ou danos causados ao ambiente, o que implica na exclusão dos danos causados por intermédio do ambiente, que são os danos causados às pessoas ou aos bens destas pelas perturbações ambientais.

Por fim, Jesus Jordano Fraga (2004), em estudo realizado por ocasião do Projeto de Pesquisa SEJ 2004-01046/JURI, conduzido pelo Ministério de Educação e Ciência da Espanha, a Diretiva 2004/35 impõe a responsabilidade civil ao operador-poluidor e suas normas são voltadas para obrigá-lo a prevenir os danos até o ponto de não mais se ver em risco pela possibilidade de responsabilização por conta da atividade econômica que eventualmente exerça, mas deixa ressalvada que suas disposições não podem restringir a aplicação de normas rigorosas que, por ventura, existam nos Estados-Membros e, de igual forma, não pode implicar em dúplice cobrança, seja com fulcro na legislação nacional e

---

<sup>9</sup> Commission of The European Communities ou Comissão Europeia, conforme consta da Diretiva 2004/35/CE.

regional.

### **Considerações finais**

O problema do nexo de causalidade é crucial na determinação da responsabilidade objetiva em face da ocorrência de danos ambientais com efeitos transfronteiriços. Todavia, o direito internacional ambiental caminha a passos lentos para regular a responsabilização transfronteiriça, exceto em áreas específicas, como na gestão de danos nucleares, ou de forma regionalizada, no âmbito da União Europeia. Destaca-se a Diretiva 2004/35/CE foi transposta nos vinte e sete países membros da União Europeia. Essa norma criou um sistema de cooperação e troca de informação entre os países, colaborando efetivamente no sentido de adoção de medidas preventivas e reparatórias em função da ocorrência de danos transfronteiriços.

Tal fato mostra que a adoção de instrumentos de responsabilização ambiental somente terá eficácia para a reparação dos danos transfronteiriços se houver a cooperação internacional no sentido de união de esforços entre os órgãos ambientais e de tutela judicial dos países envolvidos. Isso permitiria criar um sistema regional de defesa do ambiente, devendo-se, contudo repensar uma fórmula que fosse capaz de superar eventuais divergências no plano da responsabilização objetiva, tida como a que melhor possibilita a pronta atuação da autoridade administrativa ou judicial no plano ambiental, uma vez que dispensa o exame de culpabilidade do agente imputado.

Isso requer normas que permitam a flexibilização das exigências probatórias, sem afastar os pressupostos a estabelecer o nexo de causalidade. Uma das fórmulas mais adequadas é a presunção da causalidade segundo critérios juridicamente adequado para fins de imputação.

Não se deve esquecer-se do papel central do risco assumido enquanto fator determinante para a responsabilização do agente, devendo-se entender ser a causalidade vinculada à conduta que cria ou aumenta um risco.

Também merecem exame adequado nas convenções internacionais sobre responsabilidade ambiental as soluções propostas para os problemas de concausalidade, que possibilitem obter respostas proporcionais às contribuições de cada agente envolvido no processo de degradação ambiental.

### **Referências Bibliográficas**

AMADO GOMES, Carla. *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: AAFDL, 2012.

\_\_\_\_\_. *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente*. Antanol: Coimbra, 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

FRAGA, Jesús Jordano. *La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión Europea: análisis de la Directiva 2004/35, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental*. 2004. Disponível em: [http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1122/medio\\_ambiente\\_26\\_jordano.pdf?sequence=1](http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1122/medio_ambiente_26_jordano.pdf?sequence=1). Acesso em: 4 ago. 2013.

GALLO, Rogério Luiz. A responsabilidade internacional objetiva do estado no direito internacional pós-moderno. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.) *O novo direito internacional do meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2011.

KOHLER, Graziela de Oliveira. *Responsabilidade civil ambiental e estruturas causais: o problema do nexu causal para o dever de reparar*. Curitiba: Juruá, 2011.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 3. Ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

McCULLY, Patrick. *Ríos silenciados: ecología y política de las grandes represas*. Buenos Ayres: Proteger Ediciones, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 7. Ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

\_\_\_\_\_. *Direito dos tratados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco. Doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. Ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 8<sup>a</sup>. Ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

OLIVEIRA, Ana Perestrelo. *Causalidade e imputação na responsabilidade civil ambiental*. Coimbra: Almedina, 2007.

PAULA, Carolina Bellini Arantes de. *As excludentes da responsabilidade civil objetiva*. São Paulo: Atlas, 2007.

SANCHEZ, Luís Enrique. *Avaliação de impacto ambiental*. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SETZER, Joana. Diretrizes para a aplicação do princípio da precaução no direito internacional do meio ambiente. In: NASSER, Salem Hikmat; REI, Fernando (orgs.). *Direito internacional do meio ambiente: ensaios em homenagem ao Prof. Guido Fernando Silva Soares*. São Paulo: Atlas, 2006.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.