

# **REPRESENTAÇÃO BRASILEIRA NO PARLAMENTO DO MERCOSUL**

## **MENSAGEM Nº 172, DE 2015.**

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010.

**Autor:** Poder Executivo.

**Relator:** Deputado CELSO RUSSOMANNO

### **I – RELATÓRIO:**

A Excelentíssima Senhora Presidenta da República submete à consideração do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 172, de 2015, o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. A Mensagem nº 172, de 2015, encontra-se instruída com Exposição de Motivos firmada pelos Senhores Ministros de Estado das Relações Exteriores, interino, e da Senhora Ministra de Estado do Meio Ambiente, e foi distribuída inicialmente, pela Mesa da Câmara dos Deputados, à Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL, por força do disposto no artigo 3º, inciso I e no artigo 5º, inciso I, da Resolução nº 1, de 2007-CN, os quais estabelecem a competência da RBPM para: apreciar e emitir parecer sobre todas as matérias de interesse do Mercosul que venham a ser submetidas ao Congresso Nacional, examinar as matérias quanto ao mérito e oferecer o respectivo projeto de decreto legislativo. Além disso, a matéria, nos termos da distribuição, deverá ser também apreciada pelas Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Minas e Energia e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, II, RICD).

O Acordo em apreço foi concebido e celebrado com o objetivo de instituir um arcabouço jurídico no plano do direito internacional público que possibilite às partes signatárias: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, desenvolver ações concertadas e voltadas à conservação e ao aproveitamento sustentável dos recursos hídricos que compõem o Sistema Aquífero Guarani, respeitado o domínio territorial soberano que cada Parte exerce sobre suas respectivas porções do Aquífero.

O instrumento internacional é composto por 22 artigos, nos quais as Partes assumem uma série de compromissos quanto a ações e metas relacionadas à preservação e à utilização sustentável dos recursos hídricos do Aquífero Guarani. Logo de início, o acordo classifica o Aquífero Guarani como um sistema único que, como tal, constitui um recurso hídrico transfronteiriço integrante do domínio territorial soberano da República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, sendo estes países considerados os únicos titulares desse recurso natural. Diante de tal premissa, o texto estabelece que cada Parte Signatária exercerá o domínio territorial soberano sobre suas respectivas porções do Sistema Aquífero Guarani - de acordo com suas disposições constitucionais e legais e em conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis – com vistas a promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável de seus recursos hídricos, bem como a sua utilização com base em critérios de uso racional e sustentável e respeitando a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes, nem ao meio ambiente.

O texto do acordo dispõe, também, que as Partes que realizarem atividades ou obras de aproveitamento e exploração do recurso hídrico do Sistema Aquífero Guarani em seus respectivos territórios adotarão todas as medidas necessárias para evitar que se causem prejuízos sensíveis às outras Partes ou ao meio ambiente (art. 6). Contudo, caso venha a ser causado qualquer prejuízo sensível a outra ou outras Partes, ou ao meio ambiente, a Parte que causar o prejuízo deverá adotar todas as medidas necessárias para eliminá-lo ou reduzi-lo (art.7).

Outro compromisso fundamental é definido nos artigos 8 e 9 do acordo e consiste no intercâmbio de informações. Refere-se tanto à adequada

troca de informação técnica sobre estudos, atividades e obras que contemplem o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, como ao intercâmbio de informações sobre todas as atividades e obras que as Partes se proponham a executar ou autorizar em seu território, e que possam ter efeitos no Sistema Aquífero Guarani além de suas fronteiras. Nesse caso, a informação deverá ser acompanhada de dados técnicos disponíveis, incluídos os resultados de uma avaliação dos efeitos ambientais, para que as Partes que receberem a informação possam avaliar os possíveis efeitos de tais atividades e obras.

Como resultado dessa troca de informações, o acordo estabelece a faculdade das Partes de solicitar que lhes sejam transmitidos os dados técnicos disponíveis - incluídos os resultados de uma avaliação dos efeitos ambientais - nos casos em que elas considerem que uma atividade ou obra, que se proponha autorizar ou executar outra Parte, possa, a seu juízo, ocasionar-lhe um prejuízo sensível (art. 10).

Nesse contexto, o artigo 11 confere a prerrogativa à Parte que recebe a informação - caso esta conclua que a execução das atividades ou obras projetadas pode causar-lhe prejuízo sensível – de indicar suas conclusões à outra Parte com uma exposição documentada das razões em que elas se fundamentam. Neste caso, as duas Partes deverão analisar a questão para chegar, de comum acordo - no prazo mais breve possível e compatível com a natureza do prejuízo sensível e sua análise - a uma solução equitativa com base no princípio de boa fé, e tendo cada Parte em conta os direitos e os legítimos interesses da outra Parte. De consequência, o mesmo dispositivo (art.11) define a obrigação da Parte Signatária que proporciona a informação de não executar nem permitir a execução de medidas projetadas, sempre que a Parte receptora lhe demonstre, *prima facie*, que estas atividades ou obras projetadas lhe causariam um prejuízo sensível em seu espaço territorial ou em seu meio ambiente.

Por outro lado, o acordo contempla a realização de programas de cooperação com o propósito de ampliar o conhecimento técnico e científico sobre o Sistema Aquífero Guarani e, também, de promover o intercâmbio de informações sobre práticas de gestão, assim como desenvolver projetos comuns.

É também instituída, nos termos do artigo 15, uma Comissão, no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, a ser integrada pelas quatro Partes, à qual competirá coordenar a cooperação entre si para o cumprimento dos princípios e objetivos do Acordo.

Os artigos 16 a 19 estabelecem normas e procedimentos a serem observados para a solução das controvérsias que eventualmente surgirem entre as Partes. Por sua vez, nos artigos 21 e 22 são estabelecidos e regulamentados os temas da entrada em vigor, prazo de vigência e da possibilidade e forma de denúncia do acordo sob consideração, inclusive quanto aos efeitos da denúncia para as Partes Signatárias.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR:**

O Acordo sobre o Aquífero Guarani, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010, que ora é submetido à consideração deste colegiado, constitui-se em um verdadeiro marco histórico, sob o ponto de vista da integração e da cooperação regional entre os países do MERCOSUL em matéria de proteção do meio ambiente e, principalmente, em termos de conservação e uso sustentável dos recursos hídricos do patrimônio comum de enorme importância representado pelo Aquífero Guarani, cujo valor é inestimável para as gerações futuras dos países da região.

O instrumento internacional em apreço fixa as bases de uma política comum, a ser desenvolvida pelos países signatários, voltada à preservação dos recursos hídricos do Aquífero Guarani. Como se sabe, o aquífero Guarani constitui-se num manancial subterrâneo de água, de enormes proporções, cuja extensão, até hoje não exatamente demarcada, se espalha pelo subsolo dos quatro países que firmam o acordo. Por se tratar de um sistema único de águas do subsolo profundo, sua conservação e defesa contra agentes contaminantes depende, obviamente, da ação concertada dos Estados partes. Em outros termos, é imprescindível que se consolide uma consciência comum e que,

com base nela, desenvolvam-se políticas coordenadas voltadas à preservação desses recursos hídricos.

Tal política de gestão conjunta do Aquífero Guarani abrangerá, essencialmente, conforme previsto no acordo, permanentes trocas de informação e a realização de consultas recíprocas, sobretudo quanto aos projetos que possam afetar o aquífero, bem como quanto a projetos de utilização de seus recursos de forma adequada, sustentável, que não comprometam sua natureza e permanência. Nesse sentido, a necessidade de gestão conjunta do patrimônio hídrico compartilhado impôs, como opção única de tratamento eficaz da questão, a adoção da cooperação internacional entre as partes interessadas, resultando na celebração do presente acordo.

No preâmbulo do Acordo, os quatro países declaram-se animados pelo espírito de cooperação e de integração que preside suas relações e, também, seu propósito de ampliar o alcance de suas ações concertadas para a conservação e aproveitamento sustentável dos recursos hídricos transfronteiriços do Sistema Aquífero Guarani. Além disso, alicerçam a firma do acordo no contexto de outros instrumentos internacionais, com os quais ele se encontra em consonância, quais sejam: a Resolução 1803 (XVII) da Assembleia-Geral das Nações Unidas relativa à soberania permanente sobre os recursos naturais; a Resolução 63/124 da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços; a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972; a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992; as conclusões da Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável nas Américas, de Santa Cruz de la Sierra, 1996, e as conclusões da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo, 2002; o Tratado da Bacia do Prata, firmado em Brasília em 1969; e o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL, firmado em Assunção em 2001.

Possivelmente o mais significativo compromisso estabelecido pelo acordo é o assentamento do princípio geral, constante do artigo 4, segundo o qual as Partes promoverão a conservação e a proteção ambiental do Sistema Aquífero Guarani de maneira a assegurar o uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo de seus recursos hídricos. Tal princípio leva em conta, principalmente, a

responsabilidade de promover o desenvolvimento sustentável dos recursos hídricos do aquífero em benefício das gerações presentes e futuras.

Além disso, da leitura do texto do acordo resulta clara a vontade das Partes em assentar outros dois princípios fundamentais e, também, o desejo de que estes possam ser aplicados não de forma antagônica, mas complementarmente. De um lado o princípio da gestão compartilhada, com a permanente troca de informações e a realização de consultas quanto aos projetos que afetam direta ou indiretamente o Aquífero Guarani. De outro, o princípio do exercício da soberania quanto à utilização de seus recursos hídricos.

Nesse sentido, o acordo afirma que cada Parte exercerá o domínio territorial soberano sobre suas respectivas porções do Sistema Aquífero Guarani, de acordo com suas disposições constitucionais e legais e de conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis. Também determina que as Partes exercerão o direito soberano de promover a gestão, o monitoramento e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, e utilizarão esses recursos com base em critérios de uso racional e sustentável e respeitando a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente. É justamente neste aspecto que reside o outro princípio que referimos, no dever de cada uma das Partes de utilizar os recursos de forma a não causar prejuízos ou comprometer a integridade dos recursos hídricos, em detrimento das outras partes. Neste ponto sobressai-se o caráter transfronteiriço da questão, o que implica para as Partes o dever de abster-se de adotar ações ou realizar projetos cujas repercussões se deem no território ou sobre os recursos naturais dos demais países, no caso, sobre o aquífero.

Nesse contexto o acordo estabelece toda uma sistemática de troca de informações e de realização de consultas recíprocas sobre obras de aproveitamento e exploração do aquífero. Assim, o artigo 6 dispõe que as Partes que realizarem atividades ou obras de aproveitamento e exploração do recurso hídrico do Sistema Aquífero Guarani em seus respectivos territórios adotarão todas as medidas necessárias para evitar que se causem prejuízos sensíveis às outras Partes ou ao meio ambiente. Por outro lado, caso uma Parte pratique ação que venha causar prejuízo sensível a outra, ou outras Partes, ou ao meio

ambiente, essa mesma Parte que causar o prejuízo deverá adotar todas as medidas necessárias para eliminá-lo ou reduzi-lo.

A fim de garantir o cumprimento de tais compromissos o acordo estabelece normas de caráter preventivo e um procedimento complexo de cooperação entre as Partes. Segundo tal procedimento, cada Parte deverá informar às outras Partes sobre todas as atividades e obras que se proponha a executar ou autorizar em seu território, e que possam ter efeitos no Sistema Aquífero Guarani além de suas fronteiras, devendo tal informação ser acompanhada de dados técnicos disponíveis, incluídos os resultados de uma avaliação dos efeitos ambientais, para que as Partes que receberem a informação possam avaliar os possíveis efeitos de tais atividades e obras. Por outro lado, a Parte que considerar que uma atividade ou obra possa, a seu juízo, ocasionar-lhe um prejuízo sensível, poderá solicitar a essa Parte que lhe transmita os dados técnicos disponíveis, incluídos os resultados de uma avaliação dos efeitos ambientais.

Cabe ressaltar que o acordo contempla a possibilidade de que uma Parte não venha a executar nem permitirá a execução de medidas projetadas caso outra Parte venha a demonstrar, *prima facie*, que tais atividades ou obras projetadas lhe causarão prejuízo sensível em seu espaço territorial ou em seu meio ambiente. Neste caso, a Parte que pretende realizar as atividades e as obras se absterá de iniciá-las ou de continuá-las enquanto durem as consultas e as negociações, as quais que deverão ser concluídas no prazo máximo de seis meses. Por último, cumpre destacar a inserção no texto do acordo de normas regulamentares de processos de solução de controvérsias.

Assim, considerados os principais aspectos do Acordo sobre o Aquífero Guarani, resulta claro sob o prisma jurídico, em especial o do direito internacional público, tratar-se de instrumento que incorpora os elementos essenciais e hábeis à consecução dos fins para os quais foi concebido e celebrado. O acordo incorpora e assenta princípios consagrados em outros tratados internacionais do gênero relativos à preservação de recursos naturais e do meio ambiente e também quanto à gestão compartilhada e à responsabilidade transfronteiriça ambiental. Como tal, o acordo em apreço destina-se a constituir um marco fundamental da cooperação regional em matéria ambiental.

Ante o exposto, **VOTO PELA APROVAÇÃO** do texto do Acordo sobre o Aquífero Guaraní, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010, nos termos do projeto de decreto legislativo que acompanha este parecer.

Sala das Reuniões, em        de        de 2015.

Deputado CELSO RUSSOMANNO  
Relator



**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº     , DE 2015.**  
**(Da Representação Brasileira no Parlamento do MERCOSUL)**

*Aprova o texto do Acordo sobre o  
Aquífero Guaraní, firmado em San Juan,  
República Argentina, em 2 de agosto de 2010.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado o texto do Acordo sobre o Aquífero Guaraní, firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010.

Parágrafo único. Ficam sujeitos à consideração do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Reuniões, em     de     de 2015.

Deputado CELSO RUSSOMANNO  
Relator