

HARMONIZAÇÃO DAS NORMAS JURÍDICAS AMBIENTAIS NOS PAÍSES DO MERCOSUL¹

CELSO MARAN DE OLIVEIRA²
ISABELA BATTISTELLO ESPÍNDOLA³

Introdução

O processo de integração regional entre os Estados Partes do MERCOSUL teve início através do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, objetivando alcançar o Mercado Comum do Sul até 31 de dezembro de 1994, com a superação das duas fases do processo de integração - zona de livre comércio e união aduaneira, durante esse período de transição (OLIVEIRA, 2002).

Desde o tratado constitutivo do MERCOSUL (Tratado de Assunção de 1991) seus Estados Partes consideraram que a ampliação das dimensões de seus mercados nacionais através da integração constituía condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social. E devendo ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. A questão ambiental é vista em dois pontos conjuntos – aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis (bens ambientais), e preservação do meio ambiente.

O Tratado de Assunção considerou que o mercado comum pretendido implica na liberação total de bens serviços e fatores produtivos entre os Estados Partes, mediante a eliminação de todas as barreiras ao comércio intrabloco, sejam barreiras tarifárias ou não tarifárias; no estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços,

1. Agradecimentos ao Grupo de Pesquisa CNPq/UFSCar NOVOS DIREITOS pelo apoio na presente pesquisa.

2. Graduado em Direito, Mestre em Direito da Integração, Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental, professor do Departamento de Ciências Ambientais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), celmaran@gmail.com

3. Graduada em Economia e Relações Internacionais, Mestranda em Ciências Ambientais no Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (PPGCAm/UFSCar), isaespindola@hotmail.com

alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e no compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (artigo 1º do Tratado de Assunção).

Após o surgimento do MERCOSUL em 1991 foi realizada uma conferência global sobre meio ambiente na cidade do Rio de Janeiro, chamada de Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nesta Conferência os Estados soberanos reconheceram a necessidade de adoção de medidas globais para a proteção da biodiversidade e o clima, na chamada Agenda XXI, com um programa de ação para deter a degradação ambiental com a meta de alcançar o desenvolvimento sustentável. Para se alcançar esse desenvolvimento sustentável, dentro de um bloco de integração regional, deve haver um esforço de harmonizar as legislações ambientais de seus Estados Partes.

Os países do MERCOSUL são dotados de extrema riqueza de recursos naturais, porém possuem profundas assimetrias estruturais (SOUZA *et al.*, 2010). Além disso, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai são países exportadores de produtos agrícolas e pecuários; o Brasil e a Venezuela são países com destaque na produção e exportação de petróleo, atividade econômica ambientalmente impactante. Diante desse quadro, acreditamos que uma forma de se alcançar essa harmonização pode ser através da adoção pelos Estados Partes do MERCOSUL dos princípios oriundos dos principais tratados internacionais ambientais, normalmente advindos dos trabalhos da Organização das Nações Unidas. Acreditamos que essa incorporação deve se dar em nível constitucional em todos os ordenamentos jurídicos nacionais para que seja possível certa uniformidade legislativa e, por conseguinte, facilitação dos trabalhos das instituições mercosulinas para se alcançar harmonização em setores importantes dos Estados partes (OLIVEIRA, 2013).

No decorrer deste trabalho veremos a incorporação gradativa dos princípios de direito ambiental oriundos dos grandes tratados internacionais no âmbito das Nações Unidas, e também advindos das instituições mercosulinas (artigo 40 do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção), em todos os ordenamentos jurídicos nacionais nos Estados pertencentes a esse importante processo de integração regional sul-americano.

Inicialmente será feito o tratamento de forma cronológica dos principais diplomas mercosulinos no domínio do ambiente, através do esforço de seus Estados Partes na criação de normas originárias, bem como das instituições mercosulinas com poder decisório e que acabaram por criar normas derivadas de direito da integração. Logo em seguida abordaremos as principais previsões ambientais nos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes do MERCOSUL, dando especial enfoque às previsões constitucionais. Esse estudo deve contribuir com as instituições mercosulinas no sentido de alcançar a necessária harmonização legal ambiental no MERCOSUL, colaborando com a criação de uma verdadeira política ambiental mercosulina.

Previsão sobre harmonização nos textos legais do MERCOSUL

O Tratado de Assunção não disciplina a preservação do meio ambiente de modo específico, mas é possível encontrar uma importante menção em seu preâmbulo ao

considerar que a ampliação de seus mercados nacionais, através da integração, deve ser *“alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”* (MERCOSUL, 1991). Poderíamos considerar como uma menção tímida, mas se mostrou inegavelmente importante diante da relação direta que é feita entre o desenvolvimento econômico, almejado através do processo de integração, e a preservação do meio ambiente (BASSO, 1997; OLIVEIRA, 2002).

Em seu artigo 1º são estabelecidas as bases do mercado comum, e o meio ambiente está inserido quando prevê a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, com o objetivo de assegurar condições de concorrência entre os Estados Partes, e o comprometimento destes em harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Através da Decisão do Conselho Mercado Comum 01/92 foi aprovado o cronograma de medidas a fim de assegurar o pleno cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção para o período de transição. Esse documento fixa os prazos para o cumprimento das tarefas a cargo dos diversos Subgrupos de Trabalho. A partir desse programa e cronograma o GMC, por meio de seus onze SGTs, recebeu instruções específicas no domínio ambiental, explícitas e implícitas. Merecendo destaque em relação à harmonização o Sub-grupo de trabalho nº 5 – Transporte Terrestre – harmonização sobre o transporte de cargas perigosas; o Sub-grupo de trabalho nº 7 – Política Industrial e Tecnológica – com a harmonização da legislação nacional e estadual sobre meio ambiente.

Os trabalhos de harmonização, que incluíram uma análise das assimetrias das legislações dos Estados Partes, foram desenvolvidos durante os anos 1993 e 1994. Ainda no âmbito do SGT nº 7 foi criada a Comissão de Meio Ambiente através da Resolução GMC 05/93. Esta Comissão elaborou uma matriz comparativa das legislações nacionais, o Projeto de Assistência Técnica para o Meio Ambiente, e a preparação da Recomendação nº 20/93, que levou o Comitê de Cooperação Técnica (CCT) a aprovar um Projeto de Cooperação de Meio Ambiente; e o Sub-grupo de trabalho nº 8 – Política Agrícola – sustentabilidade dos recursos naturais e proteção ambiental no setor agropecuário. Chegou a desenvolver trabalhos de análise das legislações vigentes nos quatro países, a fim de delinear uma política regional de produção agropecuária sustentável.

As principais ações recomendadas visavam promover a produção agropecuária não dependente da mera extração de recursos naturais, dando prioridade a ações preventivas para conservação, defesa e melhoria da região e observando o cumprimento, no âmbito da atividade agropecuária, das legislações vigentes sobre proteção de recursos naturais. A harmonização das legislações deveria considerar as diferentes realidades nacionais, facilitando a criação de instrumentos de captação de recursos financeiros para resolver problemas ambientais regionais, por meio de projetos de recuperação de áreas frágeis. Como conclusão desse trabalho, apresentou-se à coordenação do SGT-8 a recomendação de que o setor agropecuário adotasse as diretrizes básicas elaboradas pela REMA.

A Reunião Especializada de Meio Ambiente (REMA), Resolução GMC 22/92, com a incumbência de analisar as legislações relativas às proteções vigentes nos Estados

Partes e propor ações com o escopo de proteger o meio ambiente. Até sua criação os temas ambientais eram tratados em diversos foros do MERCOSUL, sendo que a partir de então estes deviam participar da REMA, com harmonização das tarefas e posições em temas ambientais.

Diante da necessidade de formular e propor diretrizes básicas em matéria de política ambiental que contribuam ao desenvolvimento de uma gestão conjunta dos Estados Partes no âmbito do MERCOSUL, o Grupo de Mercado Comum emitiu a Resolução nº 10/94, estabelecendo onze diretrizes básicas em matéria de política ambiental, sendo a primeira e a oitava as diretamente relacionadas à harmonização dispõem, vejamos:

1 – Assegurar a harmonização da legislação ambiental entre os Estados Partes do Tratado de Assunção, entendendo-se que harmonizar não implica o estabelecimento de uma legislação única. Para fins de análise comparativa de legislações serão consideradas tanto as normas vigentes como sua real aplicação. Em caso de lacunas nas legislações ambientais, será promovida a adoção de normas que considerem adequadamente os aspectos ambientais implicados e assegurem condições equânimes de competitividade no MERCOSUL.

8 – Assegurar a concertação de ações objetivando a harmonização de procedimentos legais e/ou institucionais para o licenciamento/habilitação ambiental, e a realização dos respectivos monitoramentos das atividades que possam gerar impactos ambientais em ecossistemas compartilhados.

A primeira diretriz trata da necessidade premente de harmonização das diversas disposições legais nacionais, sem que isso implique em unicidade normativa. Essa tarefa sempre se mostrou árdua para as instituições mercosulistas. Embora os Estados Partes tenham participado dos principais foros de discussão internacional sobre meio ambiente, com alguma semelhança de seus textos constitucionais, ainda é possível identificar muitas assimetrias entre seus ordenamentos jurídicos ambientais. Em caso de lacunas, o próprio dispositivo recomenda a adoção de normas que considerem adequadamente os aspectos ambientais implicados, para que não se distorça a concorrência entre os Estados Partes do MERCOSUL.

Entendemos que consoante a diretriz 8 os Estados Partes desde 1994 passaram a ter a obrigação de adotar o licenciamento/habilitação ambiental em seus ordenamentos jurídicos domésticos. Esse instrumento ambiental está intimamente ligado ao princípio da prevenção de danos ambientais. Uma vez que ele seja adequadamente implementado, os danos ao meio ambiente são minimizados através de práticas ambientais mais adequadas ou mesmo compensados com ações dos degradadores.

Os Estados Partes estabeleceram regras sobre cooperação em matéria ambiental, prevendo, inicialmente, a cooperação no cumprimento dos acordos internacionais ambientais. Essa cooperação em matéria ambiental deverá contar, ainda, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil, principalmente na análise dos problemas ambientais da sub-região, devendo implantar, “inter alias”, buscar a harmonização das legislações ambientais, considerando as diferentes realidades

ambientais, sociais e econômicas dos países do MERCOSUL; e estimular a harmonização das diretrizes legais e institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças (artigo 6º da Decisão 02/01 do Conselho do Mercado Comum).

Ficou estabelecido, através da Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum (artigo 3º), que os Estados Partes deverão harmonizar os procedimentos compatíveis para atuar em caso de emergências ambientais. Nesse sentido, a cooperação será implementada por meio de: a) intercâmbio prévio de informações sobre situações que requeiram medidas comuns de prevenção e sobre aquelas que possam resultar em emergência ambiental; b) intercâmbio de informações e experiências em matéria de prevenção, mitigação, alerta, resposta, reconstrução e recuperação; c) intercâmbio de informações em matéria de tecnologias aplicáveis; d) planejamento conjunto para redução de riscos; e) elaboração de planos, programas e projetos de contingência, para atuação conjunta; f) incorporação de estatísticas sobre situações de emergências ambientais produzidas na região ao Sistema de Informações Ambientais do MERCOSUL (SIAM); g) criação de um banco de especialistas em emergências ambientais, para sua inclusão no SIAM; h) utilização de pessoal e meios de um Estado Parte por solicitação de outro; i) prestação de apoio técnico e logístico para atender às emergências ambientais por solicitação de um dos Estados Partes; e j) capacitação de recursos humanos.

Previsão ambiental nos Estados Partes do MERCOSUL

Vimos que há previsão legal desde o Tratado de Assunção tornando necessária a harmonização dos diversos ordenamentos jurídicos a respeito do tema meio ambiente. Porém, para isso é imprescindível tomar conhecimento das normas jurídicas nacionais nesse domínio. Passaremos à abordagem dessas normas, iniciando pelas previsões constitucionais, sem deixar de mencionar as principais normas ambientais infraconstitucionais.

República Argentina

A Constituição Argentina prevê a proteção do meio ambiente no capítulo II, que trata dos “novos direitos e garantias”, especificamente no artigo 41: Este dispositivo constitucional contém inúmeros princípios reguladores das relações do homem com o meio ambiente, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, desenvolvimento sustentável, participação, poluidor pagador, informação, educação ambiental, sendo considerado por Menéndez (2000: 40) como similar “*de las Constituciones de Portugal, España, Peru, Brasil, etc., e, incluso, de nuestro derecho público provincial*”.

Para Corbatta (2013) o princípio do desenvolvimento sustentável na Constituição Argentina deve ser visto da seguinte maneira:

Dentro de esa búsqueda de un desarrollo que no solamente asegure al hombre de hoy sino a los hombres del futuro la posibilidad de un

desarrollo aceptable, se dice que se debe preservar en las actividades de producción la capacidad del ambiente para poder dar satisfacción a las necesidades presentes sin contribuir al trastabillamiento de los hombres del mañana. Es una manera de establecer un compromiso hacia el futuro, es decir lo que se considera el derecho intergeneracional, o sea que aquellos que van a heredar este ambiente puedan vivir en condiciones tan buenas o aún mejores. En otras palabras se habla del eco desarrollo y del desarrollo sustentable es decir aquel en el cual el ambiente ya pasa a formar parte inescindible de las condiciones necesarias para el progreso humano. (CORBATTA, 2013: 1).

Em relação a esses princípios, adotados pela Argentina em sua Constituição, além do princípio do desenvolvimento sustentável, presente na primeira parte do artigo 41, vemos também o princípio da participação quando diz “*y tienen el deber de preservarlo*”, onde na medida em que estabelece um direito também prevê o dever destes em preservar o meio ambiente. Logo em seguida vemos o princípio do poluidor pagador quando se refere “ (...) *El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley*”. Corbatta (2013: 1) destaca esse termo prioritariamente ao considerar que “ (...) *la primera prioridad será recomponer el daño volviendo a la situación ex ante, lo que suele ser sumamente difícil y casi todas las veces imposible en materia ambiental. La reglamentación del presente punto constituirá sin duda la tarea más importante a desarrollar*”. Encontramos, ainda, o princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal em diversos domínios, ao prescrever “ (...) *las autoridades proveerán a la protección de este derecho*” (CORBATTA, 2013: 1).

Deve ser buscado no Estado argentino “ (...) *a la utilización racional de los recursos naturales (...)*” e “ (...) *a la preservación del patrimonio natural y cultural (...)*”, onde pode ser apontado como inovador, uma vez que normalmente as constituições fazem referência somente ao meio ambiente natural, obrigando a uma interpretação extensiva, “ (...) *y de la diversidad biológica (...)*”, “ (...) *y a la información y educación ambientales (...)*” sendo que as informações sobre o meio ambiente devem estar disponíveis à população, bem como o dever o Estado argentino de oferecer educação ambiental tanto formal, em todos os níveis de ensino, como a informal.

Estabelece-se, também, uma espécie de competência concorrente ao dispor que “*corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales*”, sendo explicado por Corbatta (2013):

Dentro de cada territorio, la responsabilidad en los temas ambientales corresponde a la jurisdicción en la que se localizan. Las responsabilidades de los gobiernos locales son primarias. Las provincias tienen un responsabilidad absolutamente fundamental en el manejo de los asuntos ambientales. Pero corresponde a la Nación dictar una legislación de base con los presupuestos mínimos necesarios que aseguren por una parte iguales condiciones de protección a todos los habitantes de la Nación en cualquier lugar en que estos se encuentren y, por

la otra que asuman la necesidad del establecimiento de las normas vinculadas con los procesos globales de preservación ambiental. De tal manera que la Nación tendrá que dictar esas normas de base (piso), dejando a cargo de los gobiernos provinciales y locales la responsabilidad en la legislación y jurisdicción en esos niveles (techo). La lógica nos indica que las provincias conocen fehacientemente el material sobre el cual están llamados a legislar y de ninguna manera están obligadas a adoptar medidas por debajo de los requerimientos provinciales. (CORBATTA, 2013: 1)

Um ponto marcante pode ser visto em relação à proibição constitucional do ingresso no território argentino de resíduos radioativos, atual ou potencialmente perigosos, oriundos de outros países. Como forma a garantir esse direito fundamental a um meio ambiente sadio, a Constituição Argentina estabeleceu no artigo 43 o direito de ação.

Sobre a previsão legislativa ambiental na Argentina, Valls (1999) aponta que os problemas ambientais naquele país não são causados pela inexistência de normas ambientais, mas por sua deficiente instrumentação, difusão, conhecimento, aplicação e respeito.

Na Argentina, merecem destaque as seguintes normas ambientais infraconstitucionais: Lei 23.274/89 (Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio); Lei 23.778/90 (Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que destroem a Camada de Ozônio); Lei 23.922/91 (Convênio de Basileia sobre o Controle dos Movimentos Transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação); Lei 24.295/93 (Convenção Marco de Nações Unidas sobre Mudança Climática); Lei 25.438/01 (Protocolo de Kyoto da Convenção sobre Mudança Climática); Lei 25.612/02 (Lei sobre Gestão Integral de Resíduos industriais e Atividades de Serviços); Lei 25.688/02 (Lei de Gestão Ambiental de Águas).

Conta, ainda, com um acervo legal sobre a proteção do ar, do solo, as águas, flora, fauna, pesca, dentre outros recursos ambientais. Mas uma das principais é a Lei 25.675/02, chamada de Lei Geral de Meio Ambiental, em que são estabelecidos pressupostos mínimos para alcançar uma gestão sustentável e adequada do ambiente, a preservação e proteção da diversidade biológica e a implementação do desenvolvimento sustentável; princípios da política ambiental; competência judicial; instrumentos de política e gestão; ordenamento ambiental; avaliação de impacto ambiental; educação e informação; participação cidadã; seguro ambiental e fundo de restauração; sistema federal ambiental; ratificação de acordos federal; autogestão; dano ambiental, e fundo de compensação ambiental.

3.2. República Federativa do Brasil

No Brasil, o conjunto de normas jurídicas e princípios são editados nas esferas federal, estadual e municipal com o escopo de buscar um equilíbrio nas relações do homem com o meio ambiente, que abrangem todos os clássicos sistemas do direito (MORAES, 2002).

A estrutura do ordenamento brasileiro é constituída por um sistema de normas jurídicas escalonadas em níveis diferentes. A Constituição é a norma suprema, que está acima de todas as demais – chamadas de normas infraconstitucionais, as quais devem estar em conformidade às normas constitucionais.

Qualquer modificação no texto constitucional faz-se através de procedimento mais rigoroso, diferenciado do procedimento das normas infraconstitucionais. Esta é uma característica de Constituição rígida, como é o caso da brasileira. Nesse sentido Canotilho (1998) conceitua:

A constituição é – insista-se – uma ‘ordem’ jurídica fundamental. Não admira, por isso, que dentre as suas principais funções se inclua a de ela ser uma ordem fundamental do Estado, pois é ela que conforma juridicamente a instituição social de natureza global, composta por uma multiplicidade de órgãos diferenciados e interdependentes, que nós designamos ‘Estado’. O Estado concebido como um complexo institucional é determinado e conformado na sua organização e formas de actuar pelo ‘direito’ (Estado de direito) e, desde logo, pelo direito plasmado na constituição.

A constituição é ainda uma ‘ordem fundamental’ noutro sentido: no sentido de constituir a pirâmide de um sistema normativo que nela encontra fundamento. Neste sentido, a constituição aspira, como se viu, à natureza de ‘norma das normas’ (cfr. art. 112.º), pois é ela que fixa o valor, a força e a eficácia das restantes normas do ordenamento jurídico (das Leis, dos tratados, dos regulamentos, das convenções coletivas de trabalho, etc.). (CANOTILHO, 1998: 1336-1337).

Pela primeira vez em sede constitucional a proteção ambiental no Brasil aparece na Constituição Federal (1988), em vários de seus dispositivos. Mas, antes mesmo de 1988 o meio ambiente, tanto na sua concepção genérica como mais especificamente quanto aos seus componentes e elementos, já recebia largo tratamento infraconstitucional, como por exemplo a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, o Código Florestal de 1965 e a Lei de Proteção à Fauna de 1967, para citar apenas alguns exemplos.

O meio ambiente equilibrado passou a ser uma das preocupações do Direito, principalmente com normas jurídicas cogentes vistas na Constituição brasileira, com disposições constitucionais a respeito do meio ambiente sadio, bem como imposição, tanto ao Poder Público como à coletividade, de preservá-lo. Aproveitamos dos ensinamentos de Silva (2008):

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumento no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana. (SILVA, 2008: 849)

Na legislação ambiental brasileira o conceito de meio ambiente é amplo, pois protege a vida em todas as suas formas, englobando a proteção dos bens materiais e imateriais, sempre visando garantir uma boa qualidade de vida das gerações presentes e futuras. Na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente encontramos o conceito de meio ambiente em seu artigo 3º, inciso I, que diz entender-se por “*meio ambiente, o 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*”.

O “caput” do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 prevê que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”. Vemos, portanto, como direito constitucionalmente previsto, trazendo situações e ações que devem ser desenvolvidas a fim de garantir tal desenvolvimento. Com isso, temos o Poder Público desenvolvendo atividades essenciais à preservação de sistemas, ecossistemas, diversidade de sistemas ecológicos, entre outros, regulamentando sempre as relações do homem com o meio ambiente. Uma interação do homem com o meio ambiente buscando que aquele aproveite ao máximo os recursos ambientais sem, contudo, degradá-lo nem destruí-lo (parágrafos 1º ao 6º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988).

É incontestável que o meio ambiente deve fornecer bens ao homem, e que este deve explorá-lo de maneira racional. Vejamos a lição de Machado (2005) “os bens que integram o meio ambiente planetário, como água, ar e solo, devem satisfazer as necessidades comuns de todos os habitantes da Terra. As necessidades comuns dos seres humanos podem passar tanto pelo uso como pelo não uso do meio ambiente” (MACHADO, 2005: 55).

O homem hodierno deve tomar consciência da suma importância da preservação do meio ambiente, pois sem um meio ambiente ecologicamente equilibrado não há como se falar em vida. O homem está completamente vinculado ao ambiente em que vive, fazendo parte dele, sendo assim, deve assumir a responsabilidade na preservação do mesmo (OLIVEIRA, 2012). A Constituição Brasileira de 1988 veio sistematizar a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/81) de forma a estabelecer princípios básicos e diretrizes a serem observados e cumpridos, ou seja, de caráter imperativo, por todos, seja Poder Público ou cidadãos.

Além da suma importância do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, ainda encontramos, na Constituição brasileira, inúmeros dispositivos a respeito do meio ambiente, como a competência privativa da União de legislar sobre águas, entre outros assuntos, no artigo 22, inciso IV. A competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios em relação a diversas matérias relacionadas ao meio ambiente natural, artificial e cultural, principalmente o inciso VI, que se refere à proteção do meio ambiente e combate da poluição, assim como à proteção das florestas, à fauna e à flora (inciso VII). Outra competência é a de legislar de forma concorrente, ou seja, cabendo à União, aos Estados e ao Distrito Federal, excetuando os Municípios, a competência de legislar sobre “*florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*” (inciso VI). Mas não podemos

desconsiderar as competências dos Municípios, descritas no artigo 30 da Constituição Federal (OLIVEIRA, 2012).

No Brasil merece destaque a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, foi incorporado, pela primeira vez, o preceito de conciliação do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Devendo ser apontado, ainda, a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Esse conselho atua como órgão superior, integrado pelos ministros de Estado, cuja função é a de assessorar o presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais.

Esta lei elencou os instrumentos da política brasileira de meio ambiente, sendo: o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de aspectos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras; os incentivos à produção e instalação de equipamentos bem como a criação ou absorção de tecnologias voltadas para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental, e, finalmente, as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

A Lei 9605/98, chamada de Lei de Crimes Ambientais, ao considerar que as condutas ou atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sujeitarão aos infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano. E mais uma série de normas ambientais infraconstitucionais relacionadas aos recursos hídricos (Lei 9433/97), flora (Lei 4771/65), aspectos processuais (Lei 4717/65 e 7347/85), política urbana (Lei 10257/01), dentre muitas outras.

República do Paraguai

A Constituição do Paraguai de 1992 prevê, dentre os direitos, deveres e garantias fundamentais o direito ao meio ambiente nos artigos 6º e 7º, ao prescreverem o direito à qualidade de vida e o direito a um meio ambiente saudável.

Inicialmente devemos destacar a importância que o Estado Paraguaio atribuiu ao meio ambiente, elencando-o dentre o rol dos direitos fundamentais da pessoa humana. Em relação aos dispositivos acima, podemos apontar a adoção do princípio do desenvolvimento sustentável na combinação do segundo parágrafo do artigo 6º com o segundo parágrafo do artigo 7º. Além desse princípio, vemos que dentre os propósitos que orientam a legislação paraguaia e a política governamental encontram-se a previsão de objetivos tidos como prioritários de interesse social a preservação, a conservação, a recomposição e o melhoramento do meio ambiente.

Para Labrano (1996), a Constituição paraguaia contempla não só um direito mas também uma obrigação constitucional tanto para o Estado e instituições estatais, como também para todos os habitantes da República.

O artigo 8º da Constituição Paraguuaia prevê a proteção ambiental, onde as atividades suscetíveis de produzir alteração ambiental serão reguladas por lei, bem como poderá restringir ou proibir aquelas classificadas perigosas.

Ainda mais abrangente que a Constituição Argentina, a paraguaia proíbe não só a inserção no território de resíduos tóxicos, mas também a fabricação, a montagem, a comercialização, posse e o uso de armas nucleares, químicas e biológicas.

Em relação à defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o artigo 38 da Constituição Paraguuaia prevê o direito de reclamar às autoridades públicas, de uma forma individual ou coletivamente, em caso de violação desse direito ao meio ambiente sadio.

Porém, essa defesa deve ser exercida pela figura do defensor do povo, segundo previsão do artigo 276 da Constituição Paraguuaia: “*Artigo 276. Del Defensor del Pueblo. El Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva*”.

A respeito da normatização ambiental paraguaia, Souza (2003) leciona que neste país a falta de efetividade das normas ambientais surgem como um grande desafio para os países do MERCOSUL. O presente autor defende que o Paraguai conta com um expressivo corpo de leis, o qual oferece condições boas para a proteção do meio ambiente. Apesar disso, em grande parte dos casos, tais leis não são cumpridas, pois não foram assumidas pelos formuladores e executores de políticas públicas, sendo somente resultado de exigências de organismos internacionais e não são conhecidas pela maior parte da população. Este autor provavelmente esteja se referindo às principais normas ambientais paraguaias, como a Lei de Avaliação de Impacto Ambiental, a Lei da Vida Silvestre, a Lei de Áreas Silvestres Protegidas, a Lei do Fomento à Preservação Florestal e ao Reflorestamento e a Lei que Sanciona os Delitos Ecológicos.

República Oriental do Uruguai

A Constituição Uruguia de 1967, com as modificações de 1989, 1994, 1996 e 2004, estabelecem um tratamento do meio ambiente no artigo 47, que prescreve a proteção do meio ambiente como sendo de interesse geral. Todas as pessoas devem se abster de qualquer ato que cause degradação, destruição ou contaminação graves ao meio ambiente, sendo previstas sanções para os transgressores.

Este dispositivo constitucional traz, inicialmente, uma obrigação negativa de todos no sentido de não degradarem o meio ambiente, sendo que sua proteção é considerada de interesse geral. Depois de considerar que a água é considerada constitucionalmente como um recurso natural essencial para a vida, eleva o direito ao acesso a água potável, bem como ao saneamento, direitos fundamentais da pessoa humana.

Discorrendo sobre as previsões infraconstitucionais uruguaias, Souza (2003) leciona que:

O Uruguai tem apresentado uma evolução significativa em sua legislação ambiental, destacando-se entre outras leis o Código de Águas,

de 1979, a incorporação ao Código Processual da Teoria dos Interesses Difusos, (artigo 42, em 1989), criação do Ministério de Médio Ambiente (Lei Nº 16.112, de 30/05/90/); subscrição da Convenção da Biodiversidade, aprovada pela Lei Nº 16.408, de 1993; a avaliação de impacto ambiental é exigida pela Lei Nº 16.466/94 - Ley de Evaluación del Impacto Ambiental - que subordina a execução de atividades enumeradas em seu artigo 6º, à obtenção de uma licença prévia que será conferida após a realização do estudo de impacto ambiental. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 435/94 – Reglamento de Evaluación del Impacto Ambiental. aprovação da Lei Nº 16.588/97, conhecida como Lei da Irrigação, por meio da qual se institui a gestão tríplice de recursos hídricos, envolvendo os Ministérios: do Meio Ambiente, Transportes e Obras Públicas (que mantém um órgão especial, denominado Direção de Hidrografia) e, Agricultura (que tem uma área denominada RENARE (Recursos Naturales Renovables; Aprovação, em 1998, do Protocolo Ambiental do Mercosul; Aprovação da Lei Nº 17.234, de fevereiro de 2000, que criou um sistema de áreas protegidas e outorgou ao Ministério do Meio Ambiente a polícia ambiental, criou unidades em cada zona do País, envolvendo na sua implementação cooperativas, cidadãos e o apoio técnico da Universidade. Destaque especial deve ser dado à recente aprovação da Lei Nº 17.283, de fevereiro de 2001 que estabelece a Lei Geral de Preservação do Médio Ambiente, seguindo o mandato do artigo 47 da Constituição da República, explicitando a política nacional de meio ambiente do Uruguai. (SOUZA, 2003: 13-14)

A norma jurídica de maior destaque é a Lei 17.283/00, conhecida como Lei Geral de Proteção do Ambiente, a qual declara ser de interesse geral, em conformidade com o artigo 47 da Constituição da República: a proteção do ambiente, da qualidade do ar, da água, do solo e da paisagem; a conservação da diversidade biológica e da configuração e estrutura da costa; a redução e o adequado manejo das substâncias tóxicas ou perigosas e dos dejetos qualquer que seja seu tipo; a prevenção, eliminação, mitigação e a compensação dos impactos negativos; a proteção dos recursos naturais compartilhados e dos localizados fora das zonas submetidas às jurisdições nacionais; a cooperação ambiental regional e internacional e a participação na solução dos problemas ambientais globais; e a formulação, instrumentação e aplicação da política nacional ambiental e do desenvolvimento sustentável.

República Bolivariana da Venezuela

A Venezuela promoveu a inserção de um capítulo próprio sobre meio ambiente, como forma de respeitar os acordos internacionais por ela firmados, e também com o objetivo de alcançar um desenvolvimento sustentável, expresso em seu artigo 112, ao dispor que todas as pessoas podem dedicar-se à atividade econômica de sua preferência, devendo respeitar algumas limitações, dentre elas o meio ambiente. Foram estabelecidos constitucionalmente no capítulo XI os direitos ao meio ambiente no Estado Venezuelano.

Neste dispositivo verificamos a adoção de diversos princípios constitucionais, como desenvolvimento sustentável; o direito das pessoas de viver em um ambiente seguro, sadio e ecologicamente equilibrado; a obrigação do Estado venezuelano de atuar no sentido de proteger o meio ambiente, diversidade biológica, os recursos genéticos, os processos ecológicos, os parques nacionais e monumentos naturais e demais áreas de especial importância ecológica. De uma forma inovadora, este dispositivo regula inclusive sobre a patente do genoma dos seres vivos, que não poderão ser patenteados. Quanto ao ordenamento do solo, este deverá ser desenvolvido pelo Estado venezuelano com a participação popular (artigo 128).

O estudo de impacto ambiental e sociocultural foi previsto pelo texto constitucional em seu artigo 129, onde dispõe sua obrigatoriedade para todas as atividades suscetíveis de gerar danos aos ecossistemas. Este mesmo dispositivo, semelhantemente ao que dispõe as Constituições do Paraguai e da Argentina, da inserção no território nacional de dejetos tóxicos e perigosos. O Estado venezuelano além de proibir a inserção de dejetos tóxicos e perigosos, bem como a fabricação e uso de armas nucleares, químicas e biológicas, prevê a extensão de diversas obrigações para outras pessoas, nacionais ou estrangeiras, nos contratos celebrados pela República Venezuela.

Quanto à regulação constitucional das águas, a Constituição prevê em seu artigo 304 que todas as águas são bens de domínio público, sendo que o Estado estabelecerá através de lei as disposições necessárias a fim de garantir sua proteção, aproveitamento e recuperação, respeitando as fases do ciclo hidrológico e os critérios de ordenação do território.

O Código Civil venezuelano prevê no artigo 539, segundo parágrafo, que os lagos e rios são bens de domínio público, sendo conseqüentemente inalienáveis pelo disposto no artigo 543.

Para o caso de qualquer irregularidade nessa permissão, o Código Penal prevê prisão de seis meses a um ano e multa de seiscentos a mil salários mínimos. O regime de uso da água na Venezuela foi normatizado através da Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário, de 09 de novembro de 2001 (artigo 26 e seguintes).

A atividade petrolífera é determinante para a economia do Estado venezuelano. Por esse motivo esse assunto deve ser amplamente discutido por todos os países do MERCOSUL, no busca por uma harmonização legal que concilie essa importante atividade econômica para a Venezuela, mas com proteção ambiental. A Constituição da Venezuela prevê o desenvolvimento sustentável, o que pode ser considerado um avanço no processo de harmonização legal no MERCOSUL. O princípio do desenvolvimento sustentável desencadeia outros importantes princípios, especialmente o licenciamento ambiental, instrumento muito importante diante de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.

Conclusão

Os Estados Partes do MERCOSUL manifestaram preocupação com o meio ambiente desde os momentos iniciais do processo de integração regional, como pode ser visto no

Tratado de Assunção de 1991. Logo nos primeiros textos legais havia a preocupação que o meio ambiente não fosse considerado obstáculo às trocas comerciais, reconhecendo a necessidade de harmonização dos sistemas jurídicos domésticos com esse claro propósito. Isso se explica pelo fato do processo de integração do MERCOSUL ter iniciado com aspectos eminentemente econômicos.

Embora conste em seu tratado constitutivo, e tenha havido um esforço no sentido de criar certo número de normas jurídicas em relação a alguns temas, não é possível identificar uma verdadeira política ambiental mercosulista, com um marco legal geral ambiental, mesmo diante dos esforços nesse sentido.

Os esforços dos Estados Partes e das instituições mercosulinas no sentido de alcançar harmonização da legislação ambiental devem ter continuidade por serem primordiais dentro de um processo de integração regional, tanto para proteger/preservar o meio ambiente como também para que as distorções legais domésticas não se transformem em obstáculos ao livre comércio, fator primordial de todo e qualquer processo de integração regional com finalidade econômica, como é o caso do MERCOSUL. E é exatamente esse aspecto o merecedor de regras não limitadoras das atividades econômicas impactantes, mas compatibilizadas com a preservação do meio ambiente. Isso será possível através da harmonização cada vez maior das regras sobre licenciamento ambiental, assim como tem ocorrido por orientação das instituições mercosulinas. Situação plenamente possível no MERCOSUL por encontrar amparo legal nos princípios de direito ambiental estampados nas Constituições de seus Estados Partes.

Acreditamos que o licenciamento das atividades deverá ocorrer para atividades reconhecidamente impactantes, como é o caso do petróleo (por exemplo sobre o ar, águas e florestas); como também para as demais, oriundas do setor industrial e agropecuário. Porém, as normas devem ser mais claras e diretas, verdadeiras normas jurídicas, diretamente aplicáveis pelos Estados Partes, e em caso de descumprimento, devem prever sistemas jurisdicionais nacionais e até mesmo internacionais de resolução de conflitos.

Ao abordarmos as previsões nacionais a respeito do meio ambiente notamos que existem certas similaridades nessas previsões, e que encontram seu fundamento nos grandes tratados internacionais globais sobre meio ambiente. É um ponto favorável para se alcançar a harmonização do direito ambiental no MERCOSUL porque todos os textos constitucionais partem de uma origem comum. Porém, as instituições mercosulinas devem se esforçar no sentido de identificar os pontos onde há maior necessidade de harmonização, colaborando com a criação de uma verdadeira política ambiental mercosulina, não constituindo obstáculos às trocas, e principalmente com benefícios diretos e indiretos para os cidadãos mercosulistas para que gozem do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, da forma como as Constituições nacionais elevaram como direito fundamental.

Referências bibliográficas

ARGENTINA. Constituição (1994). **Constitución Nacional Argentina**. Buenos Aires, 1994.

- BASSO, M. Livre circulação de mercadorias e proteção ambiental no MERCOSUL. In: BASSO, Maristela. (Org.). **MERCOSUL: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CANOTILHO, J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- CORBATTA, C. J. **La preservación del Ambiente en la Constitución Nacional, Análisis de las sesiones 13 y 14 de la Constituyente de Santa Fe. Artículo 41 de la Contitución de la Nación Argentina**. Disponível em <<http://www.legislaw.com.ar/doctri/art41cna.htm>> Acesso em: 05 mar. 2013.
- LABRANO, R. R. D. La defensa y preservacion del médio ambiente em el ordenamiento jurídico del Paraguay. In: **Mercosur y Medio Ambiente**. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental BrasiLawro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MENÉNDEZ, A. J. **La Constitución y el Medio Ambiente**. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo, 2000.
- MORAES, L. C. S de. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2002.
- OLIVEIRA, C. M. de. **Direito Ambiental Descomplicado**. São Paulo: Cultura, 2012.
- _____. MERCOSUL Ambiental. **Revista BrasiLawra de Direito Ambiental**, v. 36, p. 37-63, out. 2013.
- _____. **MERCOSUL. Livre circulação de mercadorias - medidas protecionistas a serem levantadas no MERCOSUL rumo ao mercado comum: processo comparativo com a União Européia**. Curitiba: Juruá, 2002.
- PARAGUAI. Constituição (1992). **Constitución de la República del Paraguay**. Assunção, 1992.
- MERCOSUL. **Tratado de Assunção para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai**. 26 março 1991. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/normativa-privada/copy2_of_normativa/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>. Acesso em: 09 nov. 2014.
- MERCOSUL. **Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL**. 17 dezembro 1994. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/normativa-privada/copy2_of_normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>. Acesso em: 09 nov. 2014.
- SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, A. M. E.; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. **Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no MERCOSUL**. Rio de Janeiro: IPEA, mar. de 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5031>. Acesso em: 04 nov. 2014.

SOUZA, P. R. P. de. **Harmonização de Laws Ambientais nos dez anos do MERCOSUL**, 2003. Disponível em: <http://mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=665>. Acesso em: 15mar.2013.

URUGUAI. Constituição (2004). **Constitución de la República**. Montevideo, 2004.

VALLS, M. **Derecho Ambiental: los grandes problemas ambientales que enfrenta la Argenta a fin de siglo – legislación y propuestas de solución**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999.

VENEZUELA. Constituição (2000). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, 2000.

Submetido em: 01/05/2013

Aceito em: 04/11/2014

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC635V1842015>

HARMONIZAÇÃO DAS NORMAS JURÍDICAS AMBIENTAIS NOS PAÍSES DO MERCOSUL

CELSO MARAN DE OLIVEIRA
ISABELA BATTISTELLO ESPÍNDOLA

Resumo: Este artigo trata da discussão a respeito da necessidade de harmonizar as normas jurídicas ambientais no âmbito dos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela). Os principais textos legais mercosulinos consideram a harmonização essencial para o avanço do processo de integração regional, porém através de revisão bibliográfica o processo de incorporação dessas determinações é lento e se constata em todos os ordenamentos jurídicos domésticos somente certas similaridades no âmbito ambiental, principalmente nos textos constitucionais. Com o objetivo de contribuir para essa harmonização, são apresentadas as principais previsões constitucionais e infraconstitucionais nos Estados Parte, e chega-se à conclusão que esses Estados devem avançar nesse processo para alcançar essa importante e necessária harmonização no domínio do ambiente.

Palavras-Chave: Mercosul; Harmonização; Meio ambiente; Direito ambiental.

Abstract: This article discusses the need to harmonize legal environmental standards under the legal systems of MERCOSUR countries (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay and Venezuela). The main MERCOSUR legal texts considers harmonization essential to advance the regional integration processes, but through literature review the incorporation of these determinations is slow and only certain similarities in the environmental field appears on all domestic jurisdictions, mainly in constitutional texts. In order to contribute to this harmonization process, it will be presented the main constitutional and infra forecasts of the Member States and argued how it has become apparent that these States should move forward in this process to achieve this important and necessary harmonization of the environment field.

Keywords: MERCOSUR; Harmonisation; Environment; Environmental law.

Resumen: Este artículo aborda la discusión sobre la necesidad de armonizar las normas legales ambientales bajo los ordenamientos jurídicos de los Estados partes del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Los principales textos legales MERCOS-

SUR consideran una armonización que es esencial para el avance del proceso de integración regional, pero a través de la revisión de literatura es lento el proceso de incorporación de estas determinaciones y resulta en todos los sistemas jurídicos nacionales sólo ciertas similitudes en el ámbito del medio ambiente, especialmente en textos constitucionales. Con el objetivo de contribuir a esta armonización, las principales previsiones constitucionales son presentados y infra-constitucionales y Estados llegan a la conclusión de que estos Estados deben avanzar en el proceso de armonización esta importante y necesaria en el campo del medio ambiente.

Palabras Clave: MERCOSUR; Armonización; Medio ambiente; Derecho ambiental.
