

## Considerações acerca do Direito Ambiental do Mercosul

Antonio de Jesus da Rocha Freitas Júnior\*

A Terra é a própria quintessência da condição humana e, ao que sabemos, sua natureza pode ser singular no universo, a única capaz de oferecer aos seres humanos um habitat no qual eles podem mover-se e respirar sem esforço nem artifício. O mundo – artifício humano – separa a existência do homem de todo ambiente meramente animal; mas a vida, em si, permanece fora desse mundo artificial, e através da vida o homem permanece ligado a todos os outros organismos vivos - Hannah Arendt em A condição humana

---

### 1.0 - Evolução da proteção ambiental no Mercosul

O Mercado Comum do Sul – Mercosul nasceu com o Tratado de Assunção de 26 de março de 1991, firmado pela República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. As Repúblicas do Chile e da Bolívia são países associados ao bloco, mas somente os quatro primeiros são membros de pleno direito. O Mercosul, desde o seu nascimento, tratou a matéria ambiental como um tema de importância para seu processo de integração.

Alguns autores consideram como o primeiro instrumento jurídico ambiental do Mercosul, o Acordo Parcial de Cooperação e Intercâmbio de Bens em Defesa e Proteção do Meio Ambiente, firmado entre o Brasil e a Argentina em junho de 1992, e

que estabeleceu como um dos seus objetivos a utilização de meios concretos para a defesa e proteção do meio ambiente (1).

O Preâmbulo do Tratado de Assunção afirma que os Estados-Membros entendem que o objetivo da constituição de um mercado comum deve ser alcançado desde o mais eficaz aproveitamento dos recursos disponíveis e mediante a preservação do meio ambiente:

ENTENDENDO que esse objetivo 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.

Segundo o Professor Eldis Camargo Neves Cunha, os princípios significam:

Gradualidade – não criar distorções econômicas graves, ir adaptando interesses econômicos com os interesses sociais; Flexibilidade – admitir retrocessos nos ritmos impostos por situações excepcionais; Equilíbrio – impossibilidade de haver prejuízo para uma parte e benefício desmedido para outra (2).

Como se verifica, não vamos encontrar normas de proteção ambiental no texto articulado do Tratado de Assunção. Não obstante, consideramos que a base jurídica para adotar normas ambientais está nos artigos 1º e 5º do Tratado, quando se trata da necessidade de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais que assegurem condições de concorrência entre os Estados-Membros, no marco do compromisso pactuado por estes para harmonizar as respectivas legislações nacionais naquelas áreas pertinentes, para fortalecer o processo de integração (3).

A ECO-92 fez com que os países do Cone Sul do continente americano estabelecessem uma posição conjunta a respeito do meio ambiente, o que ficou claro na Declaração de Canela, firmada em 21 de fevereiro de 1992. Esta posição conjunta inclui a proteção da atmosfera, da diversidade biológica, a degradação dos solos, a desertificação, os bosques, os recursos hídricos, os assentamentos humanos, os recursos financeiros, o

comercio internacional, o meio ambiente marinho, os resíduos perigosos e o fortalecimento institucional para o desenvolvimento sustentável.

Através da Declaração de Canela, firmada por quatro países membros de pleno direito do Mercosul e a República do Chile, ficou de forma definitiva incorporada à problemática ambiental ao Mercosul. Este compromisso fica claro no item 1 da Declaração:

La crisis ambiental amenaza la sobrevivencia en la Tierra. Vivimos en un ecosistema cuyo equilibrio es esencial para toda la humanidad. La protección del ambiente y la conservación racional de los recursos naturales requiere el firme compromiso de todos los Estados del mundo en la realización de una tarea concertada, que asegure a las generaciones futuras la subsistencia de las condiciones que hacen posible la vida en nuestro planeta (4).

Até então, cada um dos diversos Sub-grupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum, órgão executivo do Mercosul, tratava a matéria ambiental existente em relação com seu tema nas comissões temáticas, isto é, que o sub-grupo de trabalho nº 8 que trata da política agrícola tratava dos temas ambientais relacionados com a agricultura, e assim acontecia com cada sub-grupo.

O meio ambiente foi tratado pelo Mercosul dessa maneira até que na II Reunião de Presidentes do Mercosul, celebrada em Lãs Leñas, Argentina, durante 26 e 27 de junho de 1992, se decidiu pela criação da Reunião Especializada em Meio Ambiente – REMA, através da Resolução nº 22/92 (5).

Não obstante, no Cronograma de Medidas de Lãs Leñas, aprovado pela Decisão nº 01/92, de 27 de junho de 1992, se estabeleceram medidas ambientais para os Sub-grupos de Trabalho nº 7, 8 e 9. Com relação ao Sub-grupo de Trabalho nº 7 – Política Industrial e Tecnológica, se estabeleceu o ponto 3, solicitando a harmonização nacional e provincial sobre o Meio Ambiente (6). Através da Resolução nº 5/93, se criou a Comissão de Meio Ambiente no Sub-grupo de Trabalho nº 7 – Política Industrial e Tecnológica (7).

No que se refere ao Sub-grupo de Trabalho nº 8 – Política Agrícola, o item 7 tratava sobre a Sustentabilidade dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental no Sector Agropecuário (8). Com relação ao Sub-grupo de Trabalho nº 9 – Política Energética, o item 6, dispõe sobre a identificação de assimetrias na legislação e marco ambiental do setor energético (9).

As funções da Reunião Especializada em Meio Ambiente – REMA (10) eram a análise da legislação vigente em matéria ambiental dos Estados-Membros do Mercosul, e a proposta de ações de proteção ambiental, através de recomendações ao Grupo Mercado Comum. A Resolução nº 62/93 instruiu à Reunião Especializada em Meio Ambiente – REMA para elaborar um cronograma de eliminação de restrições não tarifárias sobre o meio ambiente (11).

A Professora Leila Devia afirma sobre os objetivos gerais e específicos da Reunião Especializada em Meio Ambiente – REMA:

Los objetivos generales de la REMA consistieron en la formulación de recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC), tendientes a asegurar una adecuada protección del medio ambiente en el marco del proceso de integración. Los objetivos específicos fueron: contribuir a establecer en materia ambiental condiciones adecuadas de competitividad entre los Estados parte y adecuada competitividad externa de los productos originarios del Mercosur (12).

A Reunião Especializada em Meio Ambiente – REMA se reuniu em cinco ocasiões. Na primeira reunião, celebrada em Montevideu, Uruguai, em 1993, foi proposta a identificação e avaliação das legislações-marco de caráter instrumental ou de alcance geral, a identificação de temas prioritários em matéria de legislação ambiental e a recopilação e avaliação de normas nacionais, provinciais ou locais nas áreas limítrofes. Na segunda reunião, celebrada em Buenos Aires, 1994, foi apresentada pela República Argentina um plano de Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental, e propôs a análise das legislações dos Estados-Membros sobre resíduos no Marco do Convenio de Basileia de 1989, sobre transporte trans-fronteiriço de resíduos perigosos e a sua eliminação, com o objetivo de estabelecer soluções comuns em nível de bloco. Ademais, foi elaborada uma Recomendação sobre a necessidade de concretizar instrumentos legais para as atividades com possibilidade de gerar impacto ambiental negativo nos ecossistemas compartilhados (13).

A terceira Reunião, celebrada em Brasília, em 1994, aprovou as Diretrizes Básicas em matéria de Política Ambiental, através da Resolução nº 10/94 do Grupo Mercado Comum (14). Esses indicadores da política ambiental do Mercosul recomendam: 1) A harmonização das legislações ambientais dos países membros; 2) Assegurar as condições equânimes de competitividade entre os membros do bloco através da inclusão do custo ambiental; 3) Garantir a adoção de práticas degradantes; 4) Adotar o manejo sustentável no aproveitamento dos recursos naturais renováveis; 5) Assegurar a obrigatoriedade da avaliação de impacto ambiental; 6) Assegurar a minimização e/ou a eliminação de contaminantes a partir da adoção e desenvolvimento de tecnologias apropriadas, limpas e de reciclagem, ademais de tratar adequadamente os resíduos sólidos, líquidos e gasosos; 7) Assegurar o menor grau de deteriorização ambiental nos processos produtivos regionais e nos produtos de intercâmbio; 8) Harmonizar os procedimentos legais e/ou institucionais para o licenciamento / habilitação ambiental, e monitorizar as atividades que possam gerar impactos ambientais em ecossistemas compartilhados; 9) Coordenar os critérios ambientais comuns tanto na negociação como na implementação dos atos internacionais de incidência do Mercosul; 10) Fortalecer as instituições para a gestão ambientalmente sustentável, através do aumento da informação ambiental para a tomada de decisões; 11) Desenvolver o turismo interno do Mercosul com equilíbrio ambiental.

Em resumo podemos afirmar que as Diretrizes Básicas em Matéria de Política Ambiental ressaltam a necessidade de harmonizar sem igualar, isto é, harmonizar a legislação ambiental dos Estados-Membros sem igualar, considerando as particularidades de cada caso, ademais da promoção da adoção de normas que garantam as condições equânimes de competitividade (15).

Podemos destacar múltiplas razões para o estabelecimento de uma política comum de proteção ambiental dentro de um processo de integração regional. Não obstante, podemos citar: a) o fato de que a poluição não respeita os limites nacionais, b) que a livre circulação de mercadorias e a livre concorrência empresarial, princípios básicos para a constituição de um mercado comum, podem ser alteradas pela adoção de políticas divergentes em matéria ambiental, c) no caso específico do Mercosul, o Tratado de Assunção possui como um dos seus objetivos a melhora das condições de vida de suas populações, e para isso é necessário um ambiente saudável, d) e por fim, a coordenação de uma política comum de bloco nos diversos foros internacionais, resultará em um fortalecimento de sua posição na comunidade internacional (16).

Sobre o efeito vinculante das Diretrizes Básicas em matéria de Política Ambiental, afirma Pedro Tarak:

Resta 'dilucidar' el efecto vinculante de las directrices ya que incluye fundamentalmente principios de política y criterios programáticos de manejo ambiental que requieren de una estructura normativa adicional para su incorporación operativa a los derechos internos de los Estados Parte (17).

Na quarta reunião, que se celebrou em Assunção, em 1994, propuseram mudanças no Código Aduaneiro do Mercosul, relativos a mercadorias que expõe a perigo a segurança pública e a saúde ou a vida de pessoas, animais ou plantas, para propor que nestes casos intervenha a autoridade ambiental competente. Ademais, a República Argentina comunicou oficialmente sua reforma constitucional, que incorporou de maneira expressa a tutela ambiental, e reduziu as diferenças com relação ao Brasil, que desde 1988 possui a tutela constitucional do ambiente.

Na quinta reunião, celebrada em Montevideu, também em 1994, se discutiu sobre a continuidade institucional da Reunião Especializada em Meio Ambiente – REMA depois da entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, que deu a estrutura institucional do Mercosul, e a diferença de critérios em relação com as restrições não tarifárias (18).

Com relação à sexta reunião, escreve a professora Leila Devia:

La proyectada sexta reunión de la REMA, se había propuesto actualizar la estructura institucional y legal del sector ambiental de cada Estado y la presentación de informes sobre el grado de avance logrado por los subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común en materia ambiental (19).

Por então, dezembro de 1994, se aprovou o Protocolo de Ouro Preto, pelo qual se estabeleceu a estrutura institucional do Mercosul, ademais de dotá-lo de personalidade jurídica internacional.

Na Primeira Reunião de Ministros de Meio Ambiente do Mercosul, realizada durante os dias 20 e 21 de junho de 1995, se aprovou a Declaração de Taranco, onde podemos destacar que entendendo necessária a inclusão da temática no mais alto nível de discussão e de reforçar o marco institucional para o tratamento da mesma no Mercosul,

coincideram na conveniência de transformar a Reunião Especializada em Meio Ambiente – REMA em um Sub-grupo de Trabalho do Grupo Mercado Comum (20).

A Declaração de Taranco reconheceu o trabalho desenvolvido pela Reunião Especializada em Meio Ambiente – REMA no estudo da legislação ambiental dos quatro países membros na busca da harmonização das mesmas, ressaltando o princípio de que a harmonização não significa estabelecer uma única legislação ambiental:

En ese contexto, la REMA realizó un relevamiento de la legislación de los cuatros países y una comparación preliminar de la estructura legal existente, con miras a su futura armonización, en el entendido de que armonizar no implica establecer una legislación única, sino eliminar eventuales asimetrías y dirimir divergencias (20).

Assim, através da Resolução Mercosul GMC nº 20/95, que deu nova estrutura ao Grupo Mercado Comum, se cria o Sub-grupo de Trabalho nº 6 – Meio Ambiente, e põe fim ao trabalho da REMA. A Resolução nº 20/95 foi ratificada pela Decisão CMC nº 59/00.

Portanto, mediante a Resolução Mercosul GMC nº 20/95, se criou o Sub-grupo de Trabalho nº 6, órgão a partir de então responsável pela temática ambiental no Mercosul (21), e que mais tarde foi ratificada pela Decisão CMC nº 59/00 (22).

De acordo com a Resolução GMC nº 38/95, as áreas prioritárias do Sub-grupo de Trabalho nº 6 – Meio Ambiente são: 1) Restrições não tarifárias: análises das restrições e medidas não tarifárias que tenham relação com a temática ambiental e elaboração da proposta de harmonização ou eliminação de tais medidas e restrições. O processo de harmonização ou eliminação abarca tanto a compatibilização como a manutenção de restrições e medidas não tarifárias, quando estas resultem justificadas adequadamente medidas e restrições de proteção ao meio ambiente; 2) Competitividade e meio ambiente: contribuir para estabelecer em matéria ambiental condições de adequada competitividade entre os Estados-Partes e entre estes e terceiros países e/ou esquemas de integração regional. Promover estudos que atendam à valoração do custo ambiental no custo total do processo produtivo, de modo que permita condições equânimes de proteção ambiental e competitividade; 3) Normas Internacionais: acompanhar o processo de elaboração, discussão, definição e implementação da serie ISO 14.000 – Gestão Ambiental, e analisar os impactos de sua

possível aplicação como fator diferenciador de competitividade para produtos originários do Mercosul no mercado internacional; 4) Temas Setoriais: promover a implementação das propostas que em matéria ambiental foram apresentadas pelos Sub-grupos de Trabalho ao término do período de transição; 5) Instrumento Jurídico de meio ambiente no Mercosul: elaboração de um documento que tomará como referencia os ordenamentos legais nacionais, temas específicos de gestão ambiental, tendo como objetivo a otimização dos níveis de qualidade ambiental nos Estados-Partes; 6) Sistema de Informação Ambiental: desenho, desenvolvimento e colocação em funcionamento de um sistema de informação ambiental, a nível das máximas instituições nacionais dos Estados-Partes; 7) Selo Verde Mercosul: desenvolvimento de um processo tendente à definição e formalização de um sistema selo verde Mercosul (23).

Na Reunião de 6 a 8 de agosto de 1996, o Sub-grupo de Trabalho nº 6 – Meio Ambiente criou um Grupo Ad-Hoc, responsável pelo Sistema de Informação Ambiental do Mercosul.

Através da Decisão CMC nº 9/95, se estabeleceu o Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000, que na Parte II, denominada Aprofundamento do Processo de Integração, no seu ponto 3, A dimensão global da integração, afirma (24):

3.1 El Medio Ambiente. El objetivo será formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección del medio ambiente de los Estados Partes en un contexto de libre comercio y consolidación de la Unión Aduanera, considerando las directrices básicas de política ambiental aprobadas por la Resolución nº 10/94 y los principios del desarrollo sostenido emanados de la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992.

Ademais, no Acordo Inter-regional de Cooperação entre a União Européia e o Mercosul, firmado em 15 de dezembro de 1995 em Madri, encontramos no preâmbulo a afirmação de que ambas partes valorizam o meio ambiente:

La importancia que ambas partes atribuyen a los principios y valores recogidos en la Declaración Final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1992.



No artigo 17 do citado Acordo, encontramos os termos da Cooperação em Matéria de Proteção do Meio Ambiente, onde se estabelece:

1. Las Partes, con arreglo al objetivo de desarrollo sustentable, promoverán que la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales sean tenidas en cuenta en los distintos ámbitos de la cooperación interregional.

2. Las Partes convienen prestar especial atención a las medidas que se refieren a la dimensión mundial de los problemas medioambientales.

3. Esta cooperación podrá incluir, de manera particular, las siguientes acciones:

4. intercambio de información y de experiencias, incluyendo las reglamentaciones y normas;

5. capacitación y educación ambiental;

6. asistencia técnica, ejecución de proyectos conjuntos de investigación y, cuando proceda, asistencia institucional.

Também no Acordo do Mercosul com o Canadá, denominado Entendimento de Cooperação em matéria de Comercio e Inversões entre Canadá e Mercosul, firmado em 1998, se estabeleceu um Plano de Ação, que em seu título Expansão do Comercio e Fortalecimento da Cooperação Econômica, dispõe sobre a matéria ambiental ao afirmar:

Elaboración de entendimientos de cooperación en los campos del empleo y del medio ambiente, teniendo en cuenta las discusiones pertinentes en la Organización Mundial

de Comercio y en la Organización Internacional del Trabajo, con vistas a promover la participación de la sociedad civil de ambas Partes en las relaciones bilaterales de comercio y de inversiones (25).

A XLVIII Reunión do Grupo Mercado Comum, celebrada em Brasília durante os dias 27 e 28 de novembro de 2002, aprovou o Programa de Trabalho do Sub-grupo de Trabalho nº 6 – Meio Ambiente para o ano de 2003.

Este programa se compõe de sete pontos: 1) Sistema de Informação Ambiental – SIAM: administração e disposição de informações pelo SIAM, uma atividade de ação permanente; 2) Competitividade e Meio Ambiente: a) execução do Plano Operativo GTZ / MERCOSUL sobre Fomento e Gestão Ambiental e de produção mais limpa, b) elaboração de políticas e estratégias regionais de produção mais limpa, c) desenvolvimento de estudos de instrumentos econômicos que atuem positivamente na competitividade; 3) Gestão Integrada de Substancias e produtos Químicos perigosos: a) proposta de ação com bases nas prioridades regionais identificadas, b) proposta de identificação específica na NCM para substancias compreendidas em diferentes instrumentos internacionais dos quais os países sejam signatários; 4) Instrumentos e Mecanismos para a melhora da Gestão Ambiental: projeto de Acordo de Cooperação e Assistência em Matéria de Emergências Ambientais; 5) O Meio Ambiente como gerador de Oportunidades no Marco do Desenvolvimento Sustentável: intercambio de informações sobre experiências concretas de geração de emprego e oportunidades em setores vulneráveis por meio de serviços ambientais que promovam o desenvolvimento econômico; 6) Temas Setoriais: identificação de pontos focais e contatos para a articulação com os Sub-grupos de Trabalho, em particular com os de Saúde, Industria e Energia, RECeT e com a Comissão Parlamentar Conjunta – Mercosul Ambiental; 7) Acompanhamento da Agenda Ambiental Internacional: identificação de pontos focais e contatos (26).

Portanto, para o ano de 2003, o Mercosul já tem aprovadas as suas tarefas ambientais, a serem desenvolvidas pelo Sub-grupo nº 6 – Meio Ambiente. Ademais, a webpage do Mercosul possui um vinculo do citado Sub-grupo, com bastante informação sobre a matéria ambiental no bloco (27).

### 1.1 - O Acordo Marco sobre Meio Ambiente do Mercosul

A Recomendação nº 4/97 do Sub-grupo de Trabalho nº 6 – Meio Ambiente foi aprovada pelo Conselho Mercado Comum através da Decisão nº 02, de 22 de junho de 2001, estabelecendo o Acordo Marco sobre Meio Ambiente do Mercosul, em que os Estados-Membros reafirmam seu compromisso com os princípios da Declaração de Rio 92, sobre meio ambiente e desenvolvimento.

Os princípios adotados pelo Acordo Marco, à raiz daqueles adotados na Declaração de Rio 92, que serão instrumentados para a sua aplicação no Mercosul, ademais de tê-los em conta para as ações necessárias para alcançar seus objetivos e implementar suas disposições são:

a) promoción de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio;

b) incorporación del componente ambiental en las políticas sectoriales e inclusión de las consideraciones ambientales en la toma de decisiones que se adopten e el ámbito del MERCOSUR, para el fortalecimiento de la integración;

c) promoción del desarrollo sustentable por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos, evitando la adopción de medidas que restrinjan o distorsionen, de manera arbitraria o injustificada, la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito del MERCOSUR;

d) tratamiento prioritario e integral de las causas y las fuentes de los problemas ambientales;

e) promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales; y

f) fomento a la internacionalización de los costos ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión (28).

O objeto deste Acordo é o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental, mediante a articulação das dimensões econômica, social e ambiental, contribuindo a uma melhor qualidade do ambiente e de vida da população (29).

Comentando sobre o Acordo Marco, quando este ainda era um projeto, afirmou Marcelo Onesto:

Este texto busca constituirse en el marco jurídico bajo el cual se promueva el uso sostenible de los recursos naturales en el territorio de los Estados Parte. (...)

Desde el plano económico los elementos más destacables del proyecto son el apoyo al uso combinado de instrumentos de mercado y de regulación directa, la adopción del principio del ‘contaminador-pagador’ y la armonización de criterios de evaluación de impacto (30).

Portanto, uma vez ratificado por todos os membros do Mercosul, o Acordo Marco sobre Meio Ambiente se constituirá no instrumento jurídico ambiental mais importante do bloco. A recente aprovação do Acordo, em junho de 2001, quiçá justifique o porquê de ainda não haver sido ratificado pelos Estados-Membros do Mercosul.

A ausência de cláusulas auto-executivas, não significa que o Acordo seja um avanço pequeno, pois transcende dele mesmo o fato de regionalizar direitos ambientais, outorgando direitos de proteção ambiental a qualquer cidadão do bloco (31).

Atualmente, o Registro Oficial de Bases Legais de Normas do Mercosul na Secretaria Administrativa do Mercosul – SAM, não dispõe da informação de que o Acordo Marco sobre Meio Ambiente haja sido incorporado ao ordenamento jurídico nacional dos Estados-Membros.

Sem embargo, verificamos a presença de quase todos os princípios estabelecidos na Declaração de Rio 92, que constituem o núcleo rígido do citado Acordo Marco, nas Constituições e a nível infraconstitucional dos países membros do bloco.

## 1.2 - As Normas ambientais do Mercosul e sua incorporação nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros

Com o Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, ainda não estava clara a validade ou a obrigatoriedade das normas emanadas dos órgãos do Mercosul. Somente com a adoção do Protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, a questão se foi aclarando. De fato, as fontes jurídicas do Mercosul vamos encontrar no artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto, que determina:

Artículo 41. Las fuentes jurídicas del Mercosur son:

I – El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios;

II – Los acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos;

III – Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción.

Assim, a partir da entrada em vigor do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, cria-se o sistema de normas supranacionais do Mercosul. Através de seus órgãos resolutivos, por consenso e presença dos Estados-Membros, o Mercosul produz o seu direito: O Conselho do Mercado Comum – CMC adota Decisões, o Grupo Mercado Comum – GMC adota Resoluções e a Comissão de Comercio do Mercosul – CCM adota Diretivas. Assim nos encontramos com as fontes do direito regional e seu corpo jurídico.

De acordo com o artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, as normas jurídicas adotadas pelos três órgãos resolutivos são de natureza obrigatória para cada Estado-Membro do Mercosul:

Artículo 42. Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país.

Entretanto, as normas do Mercosul não são de aplicação direta nos Estados-Membros, pois necessitam ser incorporadas aos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais. De maneira que estas normas não são obrigatórias para os habitantes, senão para os Estados, que devem aplicar essa obrigatoriedade a seus cidadãos, através da incorporação destas a seus respectivos ordenamentos jurídicos (32).

O artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto trata de estabelecer o procedimento para garantir a incorporação do direito do Mercosul aos distintos direitos internos de seus Estados-Membros:

Artículo 40. Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento:

i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur;

ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte;

iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

Através da Decisão nº 23/00, de 29 de junho de 2000, que trata sobre Incorporação normativa ao ordenamento jurídico dos Estados-Partes, interpreta-se os capítulos do Protocolo de Ouro Preto sobre a matéria, esclarecendo a aplicação do princípio da incorporação. Depois de reafirmar a norma geral sobre incorporação em seu artigo 1º, a Decisão nº 23/00 estabelece em seu artigo 5º as normas que determinam quando não é necessária a incorporação:

Art. 5.- Las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR no necesitarán de medidas internas para su incorporación, en los términos del artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto, cuando:

a) los Estados Partes entiendan conjuntamente que el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. Este entendimiento será explicitado en el texto de la norma con la siguiente frase: "Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR". Estas normas entrarán en vigencia a partir de su aprobación.

b) el contenido de la norma ya estuviera contemplado en la legislación nacional del Estado Parte. En este caso la Coordinación Nacional realizará la notificación prevista en el Artículo 40 (i) en los términos del Artículo 2 de esta Resolución, indicando la norma nacional ya existente que incluya el contenido de la norma MERCOSUR en cuestión. Esta comunicación se realizará dentro del plazo previsto para la incorporación de la norma. La SAM comunicará este hecho a los demás Estados Partes.

Por tanto, como afirma o professor Jorge Pérez Otermin, não cabe nenhuma duvida de que atualmente existe um ordenamento jurídico do Mercosul:

Si alguna duda podía haber antes del Protocolo de Ouro Preto, pues no todos interpretaban que las Decisiones y Resoluciones eran obligatorias, ahora luego de firmado, entrado en vigencia y puesto en funcionamiento, no puede haber duda que el Tratado de Asunción, el Protocolo de Brasilia, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones, Resoluciones y Directivas, siguiendo la definición de Guy Isaac, forman un ordenamiento jurídico organizado y estructurado, que posee sus propias fuentes, dotado de órganos y procedimientos aptos para emitirlos, interpretarlos, así como para constatar y sancionar los casos de incumplimiento y las violaciones (33).

Sem entrar na discussão sobre se o ordenamento jurídico do Mercosul se constitui como Direito Comunitário do Mercosul, citamos ao professor Paulo Borba Casella que afirma que o Direito Comunitário busca estabelecer os interesses comuns de seus membros:

Mientras el Derecho tradicional se destinaba a regular la coordinación, decurrente de la primacía de intereses nacionales, entre Estados soberanos e independientes, teniendo como etapa intermediaria la cooperación, donde se va a buscar optimización de las relaciones internacionales, ordenadas, todavía, siempre según jerarquía de esos mismos intereses nacionales, la integración va más adelante en la medida en que presupone el establecimiento de intereses comunes, entre dos o más Estados, en áreas esenciales, concretando mediante el establecimiento de relaciones interestatales, basadas en actitud positiva de solidaridad, en donde predominen los intereses comunes sobre los motivos derivados de la defensa de los, todavía una vez, intereses nacionales (34).

Assim, verificamos que da legislação ambiental gerada a partir da estrutura institucional do Mercosul, encontramos Decisões e Resoluções que foram adotadas principalmente pela necessidade de harmonizar as distintas legislações ambientais dos Estados-membros, e pela necessidade de coordenar as políticas setoriais.

Atualmente, não podemos verificar a existência de um Direito Ambiental do Mercosul, pois a normativa jurídica ambiental do bloco é modesta, ainda que seja importante poder contar com princípios básicos, mas já é possível visualizar a incidência da matéria, através do trabalho regulador dos seus institutos. Se é evidente que as normas infraconstitucionais são, em sua maioria, muito precisas e detalhistas, enquanto que o preceito constitucional muitas vezes parece ilhado do resto do ordenamento jurídico nacional, o vazio existente entre ambos deve ser ocupado pela norma comunitária. É a semente do futuro Direito Ambiental do Mercosul, a partir de suas Decisões e Resoluções sobre a matéria.



Ser realista nesse tema significa avançar com segurança desde uma perspectiva de proteção ambiental nacional para que esta conduza à implantação de normas regionais de proteção ambiental, aprovadas em consenso por todos os Estados-Membros do bloco, de maneira que não se torne letra morta, senão normas que contenham exigências pactuadas e de cumprimento viável por todos.

---

#### Notas

01. Veja Erica Gaudino em La variable ambiental en el proceso de integración del Mercosur, na obra coletiva "Interacción, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente", coordenada por Silvia Coria, Leila Devia e Erica Gaudino, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1997, p. 75

02. E sobre o citado parágrafo do Tratado de Assunção afirma: Ao nosso ver este dispositivo tem o intuito de afirmar o princípio do desenvolvimento sustentável a lograr os usos dos recursos naturais, sem comprometer os recursos das futuras gerações. Cfr. Eldis Camargo Neves da Cunha em O Meio Ambiente no Tratado, na obra coletiva "Mercosur y Medio Ambiente", coordenada por Rosana Bertucci y otras, Buenos Aires, Ed. Ciudad Argentina, 1996, pp. 38-39.

03. Veja os artigos 1º e 5º do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991:

#### ARTICULO 1

Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará «Mercado Común del Sur» (MERCOSUR).

Este Mercado Común implica:

-La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;

-El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales;

-La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

-El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

## ARTICULO 5

Durante el período de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán:

a) Un Programa de Liberación Comercial, que consistirá en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no

arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario (Anexo I);

b) La coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior;

c) Un arancel externo común, que incentive la competitividad externa de los Estados Partes;

d) La adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes.

04. Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Medio Ambiente en el Mercosur, Serie Temática, Documento n° 3, Montevideo, 2002. p. 86.

05. Veja a Resolução n° 22/92 do Mercosul:

MERCOSUR/GMC/RES Nro. 22/92

VISTO

El Tratado de Asunción suscrito el 26 de marzo de 1991 y lo acordado en la V Reunión del Grupo Mercado Común y,

CONSIDERANDO:

Que es necesario analizar la legislación vigente en materia de medio ambiente en los Estados Partes;

Que es necesario concertar las respectivas políticas en el MERCOSUR;

Que varios Subgrupos de Trabajo tratan este tema en aspectos específicos vinculados con sus competencias, lo cual requiere una coordinación de posiciones;

#### EL GRUPO MERCADO COMUN

#### RESUELVE:

ARTICULO 1ro.- Crear la Reunión Especializada de Medio Ambiente que tendrá como cometido analizar la legislación vigente en los Estados Partes y proponer acciones a emprender en las distintas áreas con el objeto de proteger el Medio Ambiente, a través de recomendaciones al Grupo Mercado Común.

ARTICULO 2do.- Los Subgrupos de Trabajo que traten temas vinculados con el medio ambiente participarán, por intermedio de los representantes que se designen, en la Reunión creada por el art. 1ro., a efectos de armonizar las tareas y posiciones en la materia.

\* procurador federal com lotação no IBAMA/PI, doutor em Direito pela Universidade de Valencia (Espanha), membro da Associação Derecho Ambiental Español

Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4448> > Acesso em: 05set. 2008.