

## PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES  
E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de  
Decreto Legislativo do Senado nº 24, de 2017  
(PDC nº 262, de 2015, na Câmara dos Deputados),  
da Representação Brasileira no Parlamento do  
Mercosul, que *aprova o texto do Acordo sobre o  
Aquiéfero Guarani, firmado em San Juan,  
República Argentina, em 2 de agosto de 2010.*

RELATORA: Senadora ANA AMÉLIA

### I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional o Projeto de Decreto Legislativo nº 24, de 2017, da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que aprova o texto do Acordo sobre o Aquífero Guarani (SAG), firmado em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010.

Tendo em vista a natureza da matéria, por força da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2011, a Mensagem nº 172, de 2015, encaminhada a esta Casa pela Senhora Presidente da República, foi apreciada inicialmente pela Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, que elaborou o Projeto de Decreto Legislativo em análise. A referida proposição estabelece no parágrafo único do art. 1º, que os atos que possam resultar em revisão do referido Acordo, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional.

O Acordo, composto por 22 artigos e inspirado pelo espírito de cooperação e de integração que preside as relações entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, estabelece, em linhas gerais, uma série de medidas para instituir um arcabouço jurídico no plano de direito internacional público e tem o propósito de possibilitar que as partes signatárias desenvolvam ações concertadas e voltadas à conservação e ao aproveitamento sustentável dos recursos hídricos que compõem o Sistema Aquífero Guarani, respeitando o domínio territorial que cada Parte exerce sobre suas respectivas porções do Aquífero.

Entre outras disposições, o instrumento internacional em exame cuida de definir o Sistema Aquífero Guarani como um recurso hídrico transfronteiriço que integra o domínio territorial soberano das quatro Partes, que deverão exercê-lo, esse domínio, de acordo com as disposições constitucionais e legais e de conformidade com as normas de direito internacional aplicáveis. No entanto, a utilização desses recursos deve se basear em critérios de uso racional e sustentável e respeitar a obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente, sob pena de terem de adotar medidas necessárias para eliminá-lo ou reduzi-lo.

Nos seus artigos 1º, 2º e 3º, o instrumento estabelece a unidade hidrogeológica do SAG, caracterizando-o como objeto a ser juridicamente tutelado pelas disposições do Acordo e pelas normas de direito internacional aplicáveis, tanto convencionais quanto costumeiras.

Os artigos 4º e seguintes incorporam ao regime do SAG o princípio do uso múltiplo, racional, sustentável e equitativo dos seus recursos hídricos, estipulando-se um dever de conservação e proteção ambiental do sistema e uma obrigação de não causar prejuízo sensível às demais Partes nem ao meio ambiente.

O Acordo traz a obrigação de cooperação para se garantir o uso sem prejuízo dos projetos e empreendimentos executados de conformidade com o direito internacional. Esta última obrigação desdobra-se no dever de transparência e facilitação da troca de informações, mediante a entrega dos dados técnicos disponíveis e dos resultados de avaliação dos impactos ambientais de toda atividade ou obra a se desenvolver no território de uma Parte com potencial efeito transfronteiriço, de maneira que todas as Partes possam avaliar seus possíveis efeitos com antecipação (arts. 9º e 10).

Assim, se a Parte que recebe a informação concluir que a execução da atividade ou obras projetadas pode causar-lhe prejuízo sensível, ela poderá indicar suas conclusões à outra Parte com uma exposição documentada das razões que a fundamentam, entabulando-se, assim, o processo de solução de controvérsias pela fase de negociações diretas (arts. 11 e 16). As duas partes devem, então, analisar a questão para chegar, de comum acordo e no prazo mais breve possível, compatível com a natureza do prejuízo e sua análise, a uma solução equitativa com base no princípio da boa-fé, nos direitos das Partes e nos seus interesses legítimos (art. 11).

Outra característica de relevo no Acordo diz respeito a sua flexibilidade. Por um lado, essa qualidade de acordo-quadro correlaciona-se com a própria natureza do SAG, objeto de continuados estudos científicos, fato reconhecido, por exemplo, no preâmbulo e no art. 12 do Acordo que preveem a cooperação técnico-científica. Nem mesmo se definem os fatores relevantes para a utilização racional, sustentável e equitativa dos recursos hídricos do SAG ou a necessidade de se adotarem metodologias e padrões harmonizados, dentro de um mesmo modelo conceitual do sistema hidrogeológico, como disciplinado no Projeto de Convenção sobre Direito dos Aquíferos Transfronteiriços da ONU (arts. 5º e 13). Esses elementos terão, assim, de ser definidos no âmbito da Comissão de coordenação do Acordo ou dos projetos de cooperação.

Por outro lado, a flexibilidade do Acordo sobre o Aquífero Guarani espelha, igualmente, a vastidão e heterogeneidade hidrogeológica e socioeconômica desse sistema. É nesse sentido que se comprehende o art. 14, do Acordo, que indica a necessidade de identificação de áreas críticas, especialmente em zonas fronteiriças, que demandem medidas de tratamento específico.

De outra parte, vale destacar que a institucionalidade do Acordo sobre o Aquífero Guarani, como já foi dito, é constituída no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, e não do Mercosul. É prevista a criação de uma Comissão integrada pelas quatro Partes, encarregada de coordenar a cooperação entre elas para o cumprimento dos princípios e objetivos do Acordo, cabendo-lhe, ainda, a elaboração de seu próprio regulamento (art. 15 do Acordo).

Feitas essas considerações relativas ao Acordo sobre o Aquífero Guarani, julgamos que o presente instrumento atende simultaneamente ao interesse nacional e aos propósitos da integração regional e da proteção do meio ambiente. Sob o prisma jurídico, em especial o do direito internacional público, resulta claro tratar-se de instrumento que contempla 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.

Nesse sentido, o Acordo destaca-se pela institucionalização de um regime quadripartite de harmonização da gestão, monitoramento e aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Sistema Aquífero Guarani, esse extenso e valioso recurso natural que subjaz aos territórios de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Como tal, o acordo em apreço destina-se a constituir um marco fundamental da cooperação regional em matéria ambiental.

Por fim, são estabelecidas disposições acerca da resolução de conflitos, da aplicação de procedimento arbitral em caso de controvérsia, da inadmissão de reservas, da Parte depositária do Acordo, da sua duração e critérios de denúncia.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos da Exposição de Motivos Interministerial nº 132/2015 MRE MMA, o Acordo fornece a base jurídica de direito internacional para que Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai promovam, de maneira eficiente, ações no sentido da conservação e do aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do Aquífero Guarani, que se estende por territórios pertencentes aos quatro países, respeitando-se o domínio territorial soberano de cada país sobre suas respectivas porções desse recurso hídrico internacional.

O acordo em análise reconhece o direito soberano do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai sobre suas respectivas porções do Sistema Aquífero Guarani, de acordo com as disposições constitucionais e legais de cada país, reconhecendo, também, o direito de cada uma das partes de promover a gestão, monitoramento e aproveitamento sustentável desses recursos hídricos, com base em critérios de uso racional e sustentável e sem causar prejuízos às demais partes, nem ao meio ambiente.

Além disso, parecem também adequadas as disposições dando conta de que os estudos, atividades ou obras relacionadas com as partes do Sistema Aquífero Guarani localizadas em cada território e que possam ter efeitos além de suas respectivas fronteiras deverão conformar-se com as normas de direito internacional, e também quanto ao intercâmbio de informação técnica entre as partes, em assuntos relativos ao aproveitamento racional e sustentável desses recursos hídricos.

São também pertinentes as disposições elencadas no que se refere à reparação de quaisquer prejuízos sensíveis provocados por uma parte às demais partes, bem como à solução de controvérsias entre elas, relativamente à aplicação das disposições do Acordo.

O Acordo visa a instituir um quadro jurídico no plano do direito internacional público que possibilite às Partes desenvolver ações voltadas à conservação e ao aproveitamento sustentável dos recursos hídricos que compõem o SAG, respeitado o domínio territorial soberano que cada Parte exerce sobre suas respectivas porções do Aquífero. Nesse sentido, o acordo é um verdadeiro marco histórico para integração regional em matéria de proteção do meio ambiente e de conservação e uso sustentável dos recursos hídricos do patrimônio comum, de enorme importância estratégica.

O instrumento internacional em apreço fixa, assim, 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 coordenada dos Estados Partes. Tal política comum leva em conta a realidade da disponibilidade de água no planeta e tem como fundamento a tomada de consciência global quanto à necessidade da criação de regimes jurídicos para o desenvolvimento sustentável e a gestão compartilhada de aquíferos transfronteiriços. Globalmente, as águas superficiais dos rios e lagos têm se mostrado insuficientes para fazer frente ao crescimento exponencial da exploração dos recursos hídricos, o que tem levado ao desenvolvimento de pesquisas hidrogeológicas voltadas à verificação do potencial de aproveitamento dos aquíferos. Contudo, embora a gestão e regulamentação jurídica de rios e lagos internacionais já se encontre praticamente consolidada, só recentemente apresentou-se a necessidade de tutela dos aquíferos transfronteiriços.

Diante dessa nova realidade, a comunidade internacional promoveu a criação de vários centros internacionais dedicados a aprofundar o conhecimento e melhorar a gestão das águas subterrâneas, tais como o *Internationally Shared Aquifer Resources Management (ISARM)* e o *International Groundwater Resources Assessment Centre (IGRAC)*, ambos programas vinculados à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO). Além disso, cumpre destacar a inclusão do tema da gestão das águas subterrâneas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água para Fins Diversos dos de Navegação (1997) e, também, os esforços para consolidar o Projeto de Convenção sobre o Direito dos Aquíferos Transfronteiriços (Resolução nº 63/124 da Assembleia Geral das Nações Unidas).

Além disso, o Acordo se encontra em consonância com outros instrumentos internacionais, quais sejam: a Resolução nº 1803 (XVII) da Assembleia-Geral das Nações Unidas relativa à soberania permanente sobre os recursos naturais; 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; 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 4º, segundo o qual as Partes promoverão a conservação e a proteção ambiental do SAG 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 SAG, 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, 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.

Na América Latina, as águas subterrâneas desempenham um papel fundamental, sendo considerada uma região com alta disponibilidade hídrica, detendo 26% de toda a água do planeta, ao mesmo tempo em que abriga apenas 6% da população.

No caso da América do Sul, além do potencial superficial, representado principalmente pela Bacia Amazônica e do Prata, foram identificados 29 aquíferos transfronteiriços, onze dos quais subjacentes ao território brasileiro. Por sua vez, o Direito Internacional das Águas tem avançado na América Latina, particularmente entre os países da Bacia do Prata, sobretudo em função da grande relevância estratégica de suas águas. A Bacia Platina, reconhecido polo de desenvolvimento econômico regional, já foi palco de conflitos, mas também objeto de iniciativas de cooperação internacional em diversos setores, inclusive, naturalmente, quanto ao tema da gestão de águas, especialmente a partir do final da década de 1960, com a criação do Comitê Internacional Coordenador dos Países da Bacia do Prata (Declaração Conjunta de Brasília, de 23 de abril de 1969), que incorporou e consolidou o princípio de unidade de bacia. Além deste, naquele período, outros princípios de Direito Internacional das Águas passaram a integrar o regime jurídico da Bacia Platina, acolhidos pelo Tratado da Bacia do Prata de 1969 e pela Declaração de Assunção de 1971, os quais reconheceram os princípios fundamentais de gestão de suas águas, como o da cooperação, do uso equitativo e razoável e do desenvolvimento harmônico.

O Aquífero Guarani, na realidade, um conjunto de aquíferos, é um dos maiores do mundo e não se apresenta como um corpo único de água subterrânea, mas como um conjunto muito heterogêneo de estratos porosos que abrangem aquíferos com grandes diferenças geológicas, hidrogeológicas, hidrodinâmicas, hidráulicas e hidroquímicas, a ponto de sua unidade já haver sido questionada. O SAG subjaz a parte dos territórios da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Uma população de 92 milhões de pessoas vive no território sobrejacente ao SAG, sendo seus recursos usados basicamente para abastecimento público de água, a exemplo da cidade de Ribeirão Preto, embora o uso industrial e na irrigação esteja crescendo.

O Brasil é o país que mais aproveita seus recursos, com 94% da exploração hídrica vigente. Por não ser um sistema homogêneo, a interferência antropogênica em uma parte do aquífero dificilmente poderia ser sentida em uma parte remota do sistema, à exceção de algumas áreas mais vulneráveis, algumas delas em regiões de fronteira. Enquanto especialistas dos quatro Estados se reuniam no esforço de cooperação científica do Projeto Guarani, autoridades dos Ministérios de Relações Exteriores dos quatro países envolvidos buscavam, no âmbito do Mercosul, lançar as bases para a negociação de um acordo direcionado à gestão do SAG.

Assim, a despeito de contratempos verificados nos primeiros anos de negociação do Acordo, a partir 2010 o processo negocial evoluiu e foi possível alcançar um consenso que resultou na assinatura do Acordo sobre o Aquífero Guarani, em San Juan, República Argentina, em 2 de agosto de 2010. O Acordo sobre o Aquífero Guarani, ou mais tecnicamente, sobre o Sistema Aquífero Guarani (SAG), representou um avanço no estabelecimento de um marco flexível para a continuidade dos projetos e estudos conjuntos sobre esse recurso hidrogeológico e para a sua conservação e aproveitamento sustentável. De fato, trata-se de um Acordo-Quadro, quando se considera que apenas lança os princípios fundamentais e as obrigações básicas de um regime de tutela conjunta do SAG ainda a ser detalhado. Nesse sentido, não se estabeleceram todos os dispositivos sugeridos no Projeto de Convenção sobre o Direito de Aquíferos Transfronteiriços das Nações Unidas e nem se concebeu um verdadeiro mecanismo intergovernamental de gestão conjunta, especialmente para as áreas de recarga, mas, antes, um mecanismo nascente de harmonização das gestões nacionais. Foi o primeiro tratado internacional sobre um aquífero transfronteiriço concluído sob influência do projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, fato reconhecido no preâmbulo do Acordo sobre o Aquífero Guarani.

Portanto, o Acordo sobre o Aquífero Guarani, 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.

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.

### **III – VOTO**

Por todo o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 24, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente