

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
MESTRADO EM INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA**

**COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO
AQUÍFERO GUARANI PELOS PAÍSES INTEGRANTES DO
MERCOSUL À PARTIR DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Eduardo Augusto Cordeiro Bolzan

Santa Maria, RS, Brasil

2008.

**COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO
AQUÍFERO GUARANI PELOS PAÍSES INTEGRANTES DO
MERCOSUL À PARTIR DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

por

Eduardo Augusto Cordeiro Bolzan

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana – Mestrado. Área de concentração em Políticas Públicas Regionais e Desenvolvimento, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Integração Latino-Americana.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo

Santa Maria, RS, Brasil

2008.

Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Mestrado em Integração Latino-Americana

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
Aprova a Dissertação de Mestrado

COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO AQUÍFERO
GUARANI PELOS PAÍSES INTEGRANTES DO MERCOSUL À
PARTIR DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

elaborada por
Eduardo Augusto Cordeiro Bolzan

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Integração Latino-Americana.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^o. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo
(Presidente/Orientador)

Prof^o. Ms. Jerônimo Siqueira Tybush

Prof^o. Dr. João Telmo Vieira

Santa Maria, 30 de agosto de 2008.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente, àquelas pessoas essenciais em minha vida, meus pais.

Também não poderia esquecer de agradecer a todas as pessoas que de uma forma ou de outra colaboraram na realização do Mestrado, para neste final de curso, vir a realizar este trabalho.

Em especial, agradeço aos colegas da docência, com os quais se originaram as primeiras idéias para a elaboração deste trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araújo, meus sinceros agradecimentos pela oportunidade proporcionada e pelas constantes discussões acerca do tema.

RESUMO

Este trabalho apresenta como tema a Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos do Aqüífero Guarani pelos Países Integrantes do Mercosul a partir da Legislação Brasileira. Inicialmente faz-se uma breve abordagem da evolução da preocupação com a escassez dos recursos naturais no planeta, principalmente após a formação de inúmeros blocos econômicos pelo mundo, os quais gradativa e progressivamente vêm demandando mais do meio ambiente. Em seguida, inicia-se a análise do Mercosul, com uma breve digressão histórica de todos os movimentos ambientais que acarretaram a conscientização dos governantes quanto à necessidade de defesa do meio ambiente, confrontando estes com os atos constitutivos do Mercosul, bem como o atualmente desenvolvido nesta região da América Latina. Posteriormente, procede-se a análise minuciosa quanto à importância da água doce no mundo, o que vem acarretando seu esgotamento, e as medidas até então adotadas com vistas a sua preservação, abordando-se assim alguns aspectos polêmicos do assunto, com a destinação de item específico ao Aqüífero Guarani. Por fim, apresentam-se os meios postos a disposição dos governantes com vistas a viabilizar a proteção do Aqüífero Guarani, de forma conjunta no Mercosul, com os seus requisitos principais e a sua viabilidade através de tributos, ou ainda, a impossibilidade de sua tributação na forma elencada pela legislação interna dos países integrantes do Mercosul, estabelecendo como marco inicial para tanto o ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave:

Ambiental – Mercosul – Água – Aqüífero Guarani - Tributo

ABSTRACT

This work presents as theme the Charging for the Use of Guarani Aquifer Hydric Resources by the Countries Members of Mercosur, taking account the Brazilian legislation. Initially it is presented a short approach to the concern evolution about the scarceness of planet natural resources, especially after the formation of many economic blocs around the world, which gradually and progressively demand more from the environment. After that, the Mercosur analysis starts, with a brief historical digression about all environmental movements that lead to governments awareness about the need of environmental defense, confronting them with the Mercosur constituting acts, and those currently developed in this Latin America region. Subsequently, a meticulous analysis on the importance of freshwater in the world is done, about what is causing its scarcity, and the procedures so far adopted for its preservation, thereby accessing some polemical aspects about this subject, with particularity to the Guarani Aquifer specific point. Finally, are presented the resources made available to the governments in order to make possible the Guarani Aquifer protection, in a shared way in Mercosur, with their main requirements and its viability through taxes, and the impossibility of its taxation by the way described in the intern legislation of the countries members of Mercosur, establishing as initial point the Brazilian legal system.

Keywords:

Environmental - Mercosur - Water - Guarani Aquifer - Tribute

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE PELO ESTADO E SEUS REFLEXOS NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	13
1.1 A proteção ao Meio Ambiente e o Direito	14
1.2 A evolução social e a tutela dos recursos naturais em nível Internacional	20
1.3 Princípios Destinados à proteção internacional do meio ambiente.....	25
1.4 A Proteção Ambiental pelo Estado e seu papel nas Relações Internacionais	28
1.5 Soberania e os Tratados Internacionais	32
1.6 O dano ambiental em âmbito internacional.....	36
2 A INSTITUIÇÃO DO MERCOSUL E A PROTEÇÃO AO AQUÍFERO GUARANI PELOS PAÍSES SIGNATÁRIOS	41
2.1 Formação do Mercado Comum do Sul - Mercosul	42
2.2 Legislação Ambiental no Mercosul	47
2.3 A importância da água no mundo	50
2.4 A água como um bem público na legislação dos países integrantes do Mercosul	53
2.5 O Aquífero Guarani.....	57
2.6 Importância desta Reserva Subterrânea de Água Doce.....	59
3 A COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO AQUÍFERO GUARANI	62
3.1 Poder e Competência Arrecadatória em âmbito interno e externo	62
3.2 Formas de Cobrança pelo uso dos Recursos Naturais	67
3.3 Possibilidade Jurídica da Instituição de Preços Públicos.....	69
3.4 Possibilidade Jurídica da Instituição de Tributos Ambientais.....	74
3.4.1 Os impostos	76
3.4.2 As taxas	79
3.4.3 Contribuições Especiais.....	83
3.5 Breve estudo acerca do Sistema Tributário dos demais Países Originários do Mercosul	89
3.5.1 Sistema Tributário Argentino	89
3.5.2 Sistema Tributário Uruguaio	91
3.5.3 Sistema Tributário Paraguaio	91
3.6 A possibilidade legal da adoção de um tratado internacional cujo objetivo seja a instituição de tributos (análise a partir da legislação brasileira) e o processo de harmonização das legislações ambientais no Mercosul	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

INTRODUÇÃO

Atualmente está disseminado pelo planeta um alerta quanto à iminente escassez dos recursos naturais. De fato, há uma preocupação geral das autoridades públicas quanto à criação e ampliação das formas de proteção ao meio ambiente, bem como uma conscientização da população quanto à importância deste assunto.

Com efeito, dentre os recursos naturais, foco de atenções estão os recursos hídricos. Efetivamente, já se constata em muitos países, principalmente na Europa e Ásia, uma verdadeira escassez deste recurso, o que remonta a necessidade de proteção deste bem público.

Alguns estudiosos chegam a referir que a água será um dos produtos naturais mais caros do século XXI, sendo um novo motivo de guerras entre as nações na busca desenfreada de suas reservas. Sem sombra de dúvidas, a água doce é um elemento vital à sobrevivência de qualquer forma de vida existente neste planeta, defluindo assim a necessidade da viabilização de meios de proteção a referido recurso natural.

Importante esclarecer que uma das maiores reservas subterrâneas de água doce do mundo está localizada geograficamente logo abaixo de alguns países da América Latina, quais sejam: Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai. Este é o chamado Aquífero Guarani, para onde estão voltadas muitas das atenções dos preservacionistas, bem como dos exploradores destes recursos.

O Aquífero Guarani é uma das maiores reservas de água doce subterrânea do mundo. Outrossim, este reservatório está localizado justamente onde estão os países integrantes do Mercosul, como citado acima. Para tanto, as atenções mundiais se voltam para as normas destes países que visam a proteção deste reservatório, como também as normas integradas do Mercosul neste sentido.

No Brasil, frente a grande quantidade de recursos hídricos disponíveis, bem como o passado recente dos processos de degradação do meio ambiente de forma mais ativa, não houve uma grande preocupação das autoridades no que se refere a preservação destes recursos. Revelam-se, neste passado próximo, casos isolados, principalmente em relação a Rios que atravessam grandes capitais, onde houve necessidade de implantação de medidas com o objetivo de defesa da água, bem como conscientização do povo quanto ao dever, obrigação de proteger este recurso. Entretanto, muitas destas políticas foram ocasionadas mais por uma questão sanitária do que exatamente com fins de proteção à água, eis que, como já referido, ela é e continua abundante em nosso país.

Em nível internacional, através da expansão dos mercados, principalmente através de blocos econômicos, a preocupação com o meio ambiente sempre foi deixada de lado, sendo objeto principal destes acordos internacionais o desenvolvimento da economia. Como já referido linhas acima, os recursos naturais sempre foram tidos como abundantes e renováveis, sendo que nesta ótica, o entendimento é que com a expansão dos mercados, o meio ambiente iria se renovando naturalmente.

Deveras, a experiência dos processos econômicos deixa evidente a impossibilidade material de os recursos naturais terem capacidade de se renovar na mesma escala do desenvolvimento econômico dos países. Revela-se, uma explosão demográfica, a qual demanda cada vez mais recursos para sua sobrevivência, bem como uma busca desenfreada do ramo empresarial por consumidores de seus produtos, sem atentar à necessidade de defesa ao meio ambiente.

Nesta seara, é assente na doutrina, que qualquer processo de integração econômica deve estar atrelado à consciência da preservação do meio ambiente. Em outras palavras, desenvolvimento econômico e defesa do meio ambiente devem caminhar juntos, lado a lado, na medida em que possa ser possível o progresso dos países, como também a conservação dos recursos naturais, os quais são finitos.

Assim, a preservação da água, enquanto um recurso natural possível de ser renovado é de extrema importância. A ausência de qualquer preocupação atinente à defesa deste recurso culminará com a escassez do mesmo, e ainda, o agravamento de sua procura, colocando novamente o mundo em disputa, na medida em que os grandes mananciais estão localizados em poucos países.

Neste aspecto, resta claro que após a criação do Mercosul, bloco econômico localizado na América Latina, cujos componentes originários são Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai, ocasionou um incremento das atividades comerciais no âmbito dos países envolvidos neste tratado, ocorrendo um aumento significativo das operações comerciais entre os mesmos, justamente pela eliminação de entraves alfandegários antes existentes.

No entanto, com este aumento das atividades comerciais entre os países do Mercosul, houve em consequência direta um aumento na degradação ambiental, tendo em vista o desenvolvimento econômico proporcionado aos países integrantes. Estas consequências ambientais fruto do desenvolvimento econômico da região vem originando preocupações de ordem ambiental aos países integrantes do Mercosul.

A maior das preocupações dos ambientalistas recai justamente sobre a preservação dos recursos hídricos do Aquífero Guarani, posto que este encontra-se geograficamente localizado nas áreas de abrangência dos países integrantes do Mercosul.

Como já salientado, a latente escassez dos recursos hídricos no mundo volta a atenção de todos os governantes para uma das maiores reservas de água subterrânea, qual seja o Aquífero Guarani. Neste sentido, analisar as normas regentes sobre a defesa e proteção deste manancial, é por demais necessária.

Com efeito, os países signatários do Mercosul contêm legislação específica e nacional sobre a preservação de recursos hídricos. Para tanto, o Tratado Internacional de criação do Mercosul já veio a fixar normas neste sentido, ou seja, de integrar as legislações fixando premissas legais no pertinente a leis ambientais.

A análise da existência e eficácia das normas ambientais fixadas no âmbito do Mercosul se faz necessária, principalmente no pertinente à preservação ambiental futura, em especial à preservação do Aqüífero Guarani.

Nesse contexto, sobressaem-se as seguintes indagações: quais as normas já existentes no Mercosul, que visam a preservação dos Recursos Hídricos do Aqüífero Guarani? Há possibilidade da criação de normas conjuntas pelos países integrantes? Qual é a eficácia destas normas frente ao ordenamento jurídico de cada país?

Desta forma, deve ser analisada a possibilidade legal de adoção de mecanismos conjuntos para a defesa e proteção dos recursos do Aqüífero Guarani. De fato, a instituição de um tributo ambiental, que seja cobrado pelo uso dos recursos hídricos, é uma forma colocada à disposição dos países capaz de regradar sua utilização, bem como financiar projetos de proteção ao Aqüífero.

No entanto, estas disposições legais, algumas já existentes, e as futuramente a serem criadas têm sua eficácia condicionada à observância dos princípios norteadores delas próprias, em confronto com os interesses comerciais do Mercosul.

Significa isso afirmar, em ligeira síntese, que as normas do Mercosul, antes de mais nada, devem ser analisadas em consonância com o disposto pelo ordenamento jurídico de cada país, sob pena de estas perderem sua eficácia no âmbito de sua aplicabilidade no bloco.

Nessa ordem de idéias, o tema em epígrafe, cerne de nossa atenção, justifica-se frente às diversas questões emergentes em âmbito internacional, com todas as atenções voltadas ao Mercosul, especialmente no que diz respeito a aplicabilidade e integração de normas com vistas a preservar os Recursos Hídricos do Aqüífero, mormente considerando a postura arraigada pelos países integrantes do Mercosul e suas legislações específicas.

Justifica-se, ainda, a investigação proposta como forma de identificar um núcleo principiológico comum à efetividade das normas ambientais e fiscais celebradas em tratados internacionais, conferindo-lhe autonomia em face de outras normas de menor hierarquia no âmbito de todos os países integrantes do Tratado, posto a importância da preservação dos recursos hídricos na atual conjuntura internacional sobre o tema.

Adotar-se-ão os métodos de procedimento histórico e comparativo. Histórico, na primeira e segunda parte do trabalho, no qual se pretende demonstrar a caminhada evolutiva da preocupação ambiental no planeta, bem como a importância dos Recursos Hídricos. O método comparativo será utilizado na terceira parte do estudo, haja vista a análise da possibilidade legal da adoção de políticas conjuntas nos países do Mercosul de forma a instituir uma forma de cobrança pelo uso dos recursos hídricos do Aquífero Guarani, partindo-se da perspectiva da legislação brasileira.

Por fim, e de forma a alcançar os objetivos propostos, a abordagem do trabalho se dará de modo crítico-reflexivo, compreendendo-se a importância da proteção aos Recursos Hídricos do Aquífero Guarani pelos Países Integrantes do Mercosul, como forma de preservação daquele para as gerações futuras. Assim, mesmo não se tendo o objetivo de esgotar a matéria, o que se busca é colaborar para o incremento da discussão dos temas que circundam o presente trabalho.

1 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE PELO ESTADO E SEUS REFLEXOS NO ÂMBITO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Antes de iniciar o estudo das normas específicas destinadas a proteção dos Recursos Hídricos, é necessária uma análise da competência dos Estados quanto à defesa do meio ambiente como um todo.

Neste sentido, sob a ótica primeiramente do ordenamento jurídico de cada país, deve-se revelar o papel destes nas atuais correntes preservacionistas disseminadas pelo mundo. De fato, é latente a preocupação da população mundial quanto aos efeitos que o desenvolvimento econômico e o crescimento populacional têm causado aos recursos naturais.

Com efeito, na atual conjuntura vivenciada, com uma progressiva degradação do meio ambiente, a preocupação em sua preservação toma uma perspectiva de nível internacional, pressupondo uma coalizão entre todos os países, dentro de sua soberania, com vistas à preservação dos recursos naturais disponíveis, finitos e não renováveis.

Efetivamente, a tutela do meio ambiente não deve ser vista sobre uma ótica individualista, onde, por exemplo, cada país realize estudos e coloque em prática medidas de preservação de forma autônoma. Por certo, sem uma política conjunta de defesa dos recursos naturais, qualquer iniciativa realizada por determinado Estado não atingirá seu pleno sucesso, tendo em vista o uso comum destes bens.

Nesta linha de raciocínio, em nada adiantaria o Brasil elaborar um excelente trabalho para proteção de determinado recurso hídrico, como por exemplo, um Rio divisor de fronteiras com o Paraguai ou Argentina, se estes países também não derem o mesmo ou semelhante tratamento à questão. De fato, na hipótese ora colocada, teria-se um Rio, como por exemplo o Rio Uruguai, o qual é utilizado por três países (Brasil, Argentina e Uruguai) na captação de água para consumo humano, irrigação de lavouras, geração de energia elétrica, dentre tantos outros

usos, em que se não realizada uma defesa conjunta deste bem, culminará com o total deterioramento do mesmo.

Não se pode olvidar, que a operacionalizar este tratamento conjunto dos recursos naturais existem os tratados internacionais. No entanto, como estes vêm a atenuar a gerência exclusiva de determinado Estado sobre seus bens, não são vistos com bons olhos por determinados governantes. Outrossim, em matéria de defesa do meio ambiente, tal entendimento deve ser deixado de lado, adotando-se como objetivo principal a sobrevivência das próximas gerações, a partir da regulação e preservação dos recursos ainda disponíveis.

1.1 A proteção ao Meio Ambiente e o Direito

Porque preservar o meio ambiente? A resposta para esta pergunta nos últimos anos tem encontrado inúmeras justificativas. No último século, a preocupação dos homens era com o crescimento econômico, com a expansão de territórios, sendo necessário a utilização de todos os mecanismos possíveis para se atingir este fim, até mesmo os mais arditos.

Nesta senda, em vista de um crescimento principalmente de ordem econômica, a proteção ao meio ambiente sempre foi deixada de lado pelos governantes, pois os recursos naturais sempre foram abundantes, e ainda, em sua maioria, renováveis.

Ocorre que nas últimas décadas todas as conseqüências de um desenvolvimento desenfreado dos meios de produção, bem como um crescimento populacional progressivo, vêm acarretando o esgotamento dos recursos naturais, bem como a incapacidade do meio ambiente vir a renovar-se, haja vista a alta escala de crescimento dos povos, os quais demandam cada vez mais alimentos, água, bens de consumo, etc.

A ênfase que a questão ambiental passou a receber de algum tempo para cá, principalmente a partir da década de 1970, justifica-se pelo simples fato da crescente percepção de que a humanidade, ao contrário do que se pensou nos últimos séculos sob a influência do pensamento mecanicista e reducionista cartesiano, não se encontra num patamar superior aos outros seres que habitam a biosfera. Na realidade, ela, como todas as demais

formas presentes na biosfera, vivas ou não, compõem e integram a natureza, concebendo uma enorme rede de interações e inter-relações, e, deste modo, construindo um enorme sistema, estruturado, por sua vez, pelo conjunto de subsistemas que também formam-se por subsistemas ainda mais diminutos e assim sucessivamente, sendo que essa compreensão sistêmica dos fenômenos reais leva à constatação de que o universo natural está definitivamente interligado por relações de interdependência.¹

Assim, uma visão sistêmica do meio ambiente tem levado à humanidade uma compreensão de que os recursos naturais são esgotáveis, carecendo então de um equilíbrio entre sua exploração e também sua preservação. A adoção do entendimento sobre a necessidade de preservação dos recursos disponíveis é que vem despertando o interesse pelo estudo de meios de sua proteção, haja vista até a possibilidade de danos irreversíveis ao meio ambiente.

Em conseqüência desta “preocupação ambiental”, os meios de proteção ao meio ambiente têm sido pauta de inúmeros debates em todo o mundo, na medida em que somente nas últimas décadas a escassez dos recursos naturais, bem como os efeitos da exploração destes, veio a se tornar uma questão de sobrevivência para a sociedade nos próximos anos. Efetivamente, um dos meios mais eficazes à realização destes objetivos são as regras jurídicas, pois estas contingências e incertezas despertadas na sociedade afetam todas as áreas do saber, exercendo uma influência latente e determinante sobre o Direito.

O efeito irradiante dos atos ou procedimentos das autoridades nas sociedades de risco ganham, por isso, uma dose relevante de atratividade na teoria do Direito Público. Em vários domínios, mas, sobretudo no direito do ambiente, no direito urbanístico, no direito dos consumidores, é patente que algumas das tradicionais construções jurídicas se vêem hoje em sérias dificuldades para captar satisfatoriamente a complexidade subjacente à imbrincação dos vários interesses convergentes ou contrapostos.²

Em complemento ao acima colocado, vale citar ainda as considerações do doutrinador Danny Monteiro da Silva:

Como resultado das transformações verificadas nas últimas décadas, em relação à concepção social do meio ambiente, o sistema de tutela e proteção ambiental, visando garantir o bem-estar social e a qualidade de vida da comunidade humana, foi submetido a uma transformação jurídica,

¹ SILVA, Danny Monteiro da. **Dano Ambiental e sua reparação**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2007, p. 25.

² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Privatismo, associativismo e publicismo na justiça administrativa do ambiente. **Revista de Legislação e Jurisprudência**. Coimbra. v.128, n. 3.857, dez. 1995, p. 233.

no sentido de elevar o direito a um meio sadio e equilibrado à categoria de direito fundamental do ser humano.³

Efetivamente, a tutela do meio ambiente como referido, é medida de suma importância da atual conjuntura de desenvolvimento econômico, defluindo a necessidade de uma gama de normas jurídicas a reger a utilização e preservação do meio ambiente.

É notório que políticas ambientais destinadas à preservação do meio ambiente não vêm surtindo efeitos satisfatórios, em especial as focadas ao ramo empresarial. Desta maneira, a adoção de um regramento rígido quanto à preservação dos recursos naturais é o meio mais apropriado de forma a manter, ou até mesmo recompor, o meio ambiente já degradado.

De fato, a preocupação vinculada à proteção do meio ambiente foi agravada pelo início do processo de globalização, no qual há todo um procedimento de composição econômica, onde todos os Estados almejam adquirir um nível de desenvolvimento que venha a satisfazer os anseios de seu povo.

Verificou-se que após o desenvolvimento da era industrial da alta tecnologia – utilização de eletricidade como fonte de energia e dos microcircuitos como forma de dispositivos mecanizados -, vários danos ambientais se tornaram irreparáveis, bem como outros careciam de cuidados sob pena de seguirem o mesmo caminho, a natureza deixava de se recompor de forma tão harmoniosa como antes o fazia. Outrossim, percebeu-se que as conseqüências negativas não mais estavam afetando apenas o local da retirada da matéria prima utilizada para o processo de industrialização, mas o próprio cotidiano das pessoas, a vida em todos os seus sentidos. Por tais motivos, o homem não viu outra saída senão a conscientização, ainda que tardiamente, da necessidade de verificar formas de defender e preservar no mais alto grau sua vida e das gerações futuros.⁴

É fato incontroverso que todas as nações almejam um desenvolvimento, principalmente em nível econômico e social, pois só assim poderiam vir a propiciar a seus habitantes melhores condições de vida. Vale lembrar, que os países ditos desenvolvidos, pretendem cada vez mais evoluir, enquanto os em via de desenvolvimento, almejam ao menos chegar ao nível destes últimos. Outrossim,

³ SILVA, Danny Monteiro da. **Dano Ambiental e sua reparação**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2007, p. 40.

⁴ SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 68.

todo este processo de desenvolvimento e sua continuidade deve ser realizada sem uma exploração degradativa do meio ambiente.

Neste aspecto, é papel do Estado regulamentar através de normas a utilização dos bens públicos, vinculados ao meio ambiente, eis que juntamente ao desenvolvimento econômico está a degradação ambiental. Assim, em relação a estes bens há previsão legislativa determinando a forma de utilização dos mesmos. Eis o papel do Direito Ambiental.

O Direito Ambiental, por natureza interdisciplinar está ancorado em alguns princípios gerais da ordem jurídica, que adquirem nele uma coloração especial. Assim a supremacia do interesse público na proteção do Meio Ambiente determina que prevaleça sempre o bem comunitário sobre o individual, a fruição generosa dos espaços e recursos ambientais em detrimento de sua manipulação egocêntrica. (...) O princípio da intervenção estatal na defesa do Meio Ambiente é corolário dos postulados anteriores, na medida em que o Ente dotado de Poder Político não se pode demitir do dever de orientar as condutas individuais tendo como norte a promoção do bem comum.⁵

Em relação aos bens públicos pertencentes ao meio ambiente, incumbe ao Estado regulamentar sua utilização, de forma a propiciar a toda sociedade sua utilização moderada, e ainda, evitar a depredação dos mesmos.

Neste aspecto, o desenvolvimento econômico deve ser acompanhado de uma política pública, a qual tenha por objeto a preservação dos recursos naturais, tão degradados nos últimos tempos. É necessário lembrar que os procedimentos de industrialização da Europa vieram a degradar quase que a totalidade dos recursos naturais daquele continente, o que em relação principalmente à América Latina, requer uma atenção preventiva das autoridades.

Analisando as perspectivas da evolução demográfica no mundo, Ricardo Seitenfus realiza a seguinte afirmativa:

O sombrio quadro da evolução demográfica indica que os problemas envolvendo uma melhor repartição de riquezas e a definição de políticas internacionais de desenvolvimento são desafios inadiáveis. Caso a comunidade internacional não se sensibilize para esse drama que envolve

⁵ OLIVEIRA, José Marcos Domingues. **Direito Tributário e meio ambiente**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 15/16.

bilhões de seres humanos, certamente as relações internacionais se tornarão ainda mais tensas⁶.

Não se pode deixar de relatar, ao estudar as normas de proteção ambiental, que o crescimento demográfico traz juntamente uma demanda por alimentos, bens de consumo, dentre outros tantos, sendo estes obtidos a partir da exploração dos recursos naturais. Assim, uma conscientização, bem como adoção de normas rígidas para a proteção ambiental, é papel do Estado.

Ultrapassada a preocupação de cada Estado, não se pode olvidar de que a proteção ambiental deixa de ser uma preocupação em caráter individual, e sim, uma Política Internacional de desenvolvimento, cujo objetivo principal é evitar que nas próximas décadas ocorra uma verdadeira luta por recursos naturais, o que acarretará uma nova ordem de conflitos, agora não mais por terras, petróleo e demais riquezas, mas sim, por recursos naturais básicos a sobrevivência do ser humano, como por exemplo, a água potável.

Localmente, revela-se no Estado Brasileiro, em relação aos minerais, florestas e águas, uma previsão constitucional no sentido de regulamentar sua exploração, bem como a indenização ao Poder Público por sua utilização pelos particulares.

Pode-se dizer que o Brasil destaca-se na ordem mundial como um dos pioneiros em relação à formulação de normas de proteção ao meio ambiente. Justificativas para tanto são encontradas na vocação que seu sistema jurídico nacional passou a ter nas últimas décadas, quando de um propenso Estado a adotar uma política de desenvolvimento industrial a qualquer custo, na qual a preocupação com os recursos naturais era um desagradável empecilho, passou a desenvolver idéias quanto à necessidade da proteção destes recursos, resultando então na criação de normas jurídicas com este fim.⁷

Como exemplo, está previsto na Constituição Federal de 1988, competência para a União instituir normas de forma a compor a indenização pela utilização dos bens públicos ambientais. Ainda, positivado está na Carta Magna Nacional,

⁶ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Relações Internacionais**. Barueri. SP: Manole, 2004, p. 193.

⁷ SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri. São Paulo: Manole, 2003, p. 183.

inúmeros outros dispositivos relativos ao meio ambiente: Artigo 5º, LXXIII; artigo 20, II; artigo 23, VI e VII; artigo 24, VI e VIII; artigo 129, III; artigo 170, VI; artigo 174, §3º; artigo 216, V e artigo 225.

Com efeito, vale citar que:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de ser dotada de um capítulo próprio para as questões ambientais, traduz, em vários dispositivos, o que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente. (...) Os diversos artigos constitucionais contemplam normas de natureza: processual, penal, econômica, sanitária, tutelas administrativa e, ainda, normas de repartição de competência administrativa.⁸

Na verdade se presencia uma nítida forma onde o Estado pode e deve exercer o seu Poder com o fim de impor limitações à utilização dos recursos naturais, evitando assim danos ao meio ambiente. É de se destacar que nas constituições que precederam a de 1988, não havia preocupação com o meio ambiente, não sendo sequer empregada referida expressão em seus textos.⁹

Nesta seara, o recebimento de valores financeiros dos particulares, seja a título punitivo ou seja decorrente do uso dos recursos naturais, compõe um importante utensílio na recomposição do meio ambiente utilizado, sendo um potencial capital a ser investido com vistas a sua preservação.

À seguir, será evidenciada a importância das águas na Constituição brasileira, apontando as formas de proteção previstas pelo constituinte a este recurso natural. Deveras, é incontroverso que, dentre os vários recursos naturais a serem objeto de proteção pelo Poder Público, está à água doce destinada ao consumo. É unânime que a água é um recurso esgotável, sendo que por questão de sobrevivência esta é merecedora de especial atenção.

Por certo, as águas subterrâneas são um importante manancial de água doce, observando-se na América Latina, a maior reserva de água desta forma, o Aquífero

⁸ PES, João Hélio Ferreira. **O Mercosul e as Águas: a harmonização, via Mercosul, das normas de proteção às águas transfronteiriças do Brasil e Argentina**. Santa Maria: Ed. Da UFSM, 2005, p. 37.

⁹ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 230.

Guarani, localizado logo abaixo dos países originariamente formadores do Mercosul: Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai.

Sopesando estes fatos, é dever do Estado em âmbito interno instituir normas específicas com o intuito de proteger os Recursos Naturais disponíveis, assumindo o papel de guardião de um bem comum de toda humanidade, como é o caso das águas.

Por outro lado, também constitui dever dos Estados, na atual conjuntura política do cenário internacional, focalizar suas normas jurídicas com vistas a uma integração econômica aliada a proteção do meio ambiente, integrando as normas internas relativas à proteção ambiental com as internacionais. Nesta senda, o Direito apresenta-se como importante mecanismo de realização deste procedimento, seja em âmbito local como externo.

1.2 A evolução social e a tutela dos recursos naturais em nível Internacional

Nas três últimas décadas, as interações transnacionais conheceram uma intensificação dramática, desde a globalização dos sistemas de produção e das transferências financeiras, à disseminação, em uma escala mundial, de informação e imagens através dos meios de comunicação social. Um estudo sobre todos os processos de globalização, mostra um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo.¹⁰

Neste sentido, já assentava Paulo Jorge Canelas de Castro que: “O direito internacional do ambiente é um domínio novíssimo do direito internacional especial”.¹¹ Com efeito, a evolução da sociedade, principalmente através dos seus atores internacionais encontrou um problema, qual seja a necessidade da proteção ao meio ambiente. De fato, a tendência é a instituição de regras internacionais rígidas para a solução de conflitos atinentes a esta.

¹⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 25.

¹¹ CASTRO, Paulo Jorge Canelas de. **Da Não intervenção à intervenção? O Movimento do Pendulo Jurídico Perante as Necessidades da Comunidade Internacional**. in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXI. Coimbra, 1995.

Diante dessa nova necessidade e considerando o caráter universal que envolve a questão ambiental, decorrente de seu próprio caráter holístico, grande parte dos atores que atuam no cenário internacional, como membros dessa imensa aldeia global, também conhecida atualmente como sociedade internacional, passaram a estudar, criar e teorizar meios de impor ao mundo industrial e capitalista, caracterizado pela imanência de uma sociedade de risco, oriunda de sua obsessão pelo progresso, pelo lucro e pelo desenvolvimento e crescimento econômico a qualquer custo, o reconhecimento dessa nova necessidade de conciliar desenvolvimento e preservação ambiental, em respeito ao direito transgeracional de equidade para com as gerações futuras, cabendo tal tarefa aos mais diversos ramos da ciência e da sociedade como um todo.¹²

Em outras palavras, pode-se dizer que a imposição de limites ao fenômeno da globalização da economia, com o objetivo de não diminuir sua continuidade, e sim, condicionar este a idéia de um desenvolvimento sustentável, é medida que se impõe em nível interno e externo das relações internacionais, tudo a contribuir aos interesses da longevidade da população mundial.

Nesta mesma linha de pensamento, os autores José Adércio Leite Sampaio, Chris Wold e Afrânio Nardy, advertem:

Existem hoje cerca de seis bilhões de pessoas no planeta, exercendo considerável pressão sobre os recursos ambientais. Com efeito, o consumo de combustíveis fósseis aumentou quatro vezes no mesmo período, assim como a produção de bens manufaturados. Por outro lado, em razão do processo de desertificação, aproximadamente sete milhões de hectares de terrenos agriculturáveis são perdidos a cada ano, o que significa uma diminuição considerável na capacidade de se produzir alimentos. Da mesma forma, a atividade pesqueira vem dando sinais de exaustão, com 70% das diferentes espécies fornecedoras de pescado em declínio ou sendo pescadas no limite de sua capacidade de produção. Obviamente não se pode esperar que este recurso ambiental esteja disponível no futuro, caso a exploração se mantenha nos patamares atuais.¹³

Neste viés, a evolução social, proporcionada principalmente pela globalização, deve também originar normas de proteção ambiental, a serem aplicadas de forma conjunta pelos atores deste processo, ou seja, os países componentes principalmente de blocos de integração econômica.

¹² SILVA, Danny Monteiro da.. **Dano Ambiental e sua reparação**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2007, p. 27.

¹³ SAMPAIO, José Adércio Leite.; WOLD, Chris.; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 05.

Deveras, a doutrina ambientalista é majoritária ao afirmar que aliado ao desenvolvimento econômico dos países, está uma eminente possibilidade de danos aos recursos naturais, o que, através da adoção de posturas rígidas por parte dos Estados, pode ser evitado ou prevenido.

A corroborar esta afirmativa, imperioso referir a postura de Zulmira M. de Castro Baptista, em seu livro intitulado *Direito Ambiental Internacional: política e conseqüências*:

A viabilidade de um novo modelo de desenvolvimento que seja socialmente justo e ecologicamente viável, apresentado como a solução para esse impasse, exige a adoção de posturas individuais e coletivas que contradizem o processo evolutivo recente da humanidade. Sua implantação requer mudanças estruturais na sociedade, que passam a ter um caráter de mudança civilizatória.¹⁴

Especificamente, em relação à proteção das águas, se pode citar como exemplo destas medidas a Carta da Água, proclamada pelo Conselho da Europa em 06 de maio de 1968 e a Declaração de Princípios sobre o controle da poluição aérea, adotada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa de 08 de março de 1968. A seguir, referidos tratados serão objeto de análise em item específico, juntamente com o estudo dos meios de proteção aos mananciais de águas subterrâneas.

Em suma, é cediço que ao viver em uma economia capitalista, onde se busca o lucro e os benefícios a qualquer custo, a sociedade contemporânea começa a voltar-se para os problemas ambientais, com a ciência de que a sua sobrevivência depende das condições do meio ambiente em que está inserida. Nesse contexto se inclui o Mercosul e as preocupações ambientais de seus membros.

Assim, o Direito Ambiental assume seu papel ao desenvolver meios capazes de proteção ao meio ambiente, o qual constantemente é alvo de alterações, mudanças, ou seja, algo extremamente novo, tendo sua base na contemporânea relação social com a natureza. Nesse contexto, dispõe Túlio Rosembuj:

¹⁴ BAPTISTA, Zulmira M. de Castro. **Direito Ambiental Internacional: política e conseqüências**. São Paulo: Editora Pillares, 2005, p. 126/127.

El ambiente es um concepto que, por su própria significación, desborda cualquier prestación simplificadora. Los distintos modos de aproximación, sean el estrictamente biológico jurídico, económico, político, adolecen de limitaciones: no toalizan uns definición con carácter global y definitivo. En esta pluralidad de sentidos y alcances radica el principal desafío para el jurista y, al mismo tiempo, su maior riesgo.¹⁵

Anteriormente ao século XX, pode-se dizer que o homem não tinha nenhuma consciência da necessidade de respeitar a natureza. Existia à época, um pensamento de que o meio ambiente tinha forças, as quais nem sequer necessitariam ser explicadas, que proporcionavam um interessante equilíbrio ao mesmo. Ante aos baixos níveis de poluição da época, era generalizada a concepção da auto suficiência dos recursos ambientais.¹⁶

A partir da segunda metade do século XX, começaram a surgir idéias relativas à proteção do meio ambiente, muitas delas utilizadas mais com fins econômicos, como por exemplo, para preservar determinados mercados, mas mesmo assim indícios de uma consciência ambiental. Com efeito, no período entre guerras, de 1919 a 1945, afluou o surgimento de organizações internacionais, havendo assim uma maior cooperação internacional, seja quanto as normas de trabalho, saúde, diplomáticas, como também ambientais.

Após a Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas teve papel muito importante na reconstrução dos países destruídos pela guerra. Outrora, esta foi uma das principais defensoras, e pode-se dizer, implementadora do direito ambiental em âmbito internacional, pois foi através da Conferência de Estocolmo, ocorrida em 1972, que foram traçadas as primeiras diretrizes do direito ambiental.

De fato, naquele momento, motivados pelas ocorrências de chuvas ácidas em vários países europeus, poluição de águas e rios, incidentes provenientes do transporte de petróleo em águas internacionais e necessidade da contenção da produção de armas nucleares, foram adotadas na Conferência de Estocolmo

¹⁵ ROSEMBUJ, Túlio. **Los tributos y la proteccion Del médio ambiente**. Madrid: Marcial Pons, 1995, p. 09.

¹⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, p. 15.

medidas preventivas com vistas a combater principalmente a poluição, preservando assim setores inteiros da vida selvagem da flora e da fauna.

Posteriormente a este início de uma consciência ambiental internacional, disseminou-se pelo mundo a necessidade da reunião dos Estados com a finalidade de preservar o meio ambiente. No âmbito da América Latina, bem como no Mercosul, devido às preocupações nas áreas ambientais, ocorreu em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, a ECO 92, a qual veio reforçar as diretrizes internacionais de proteção do meio ambiente, propondo novas idéias para que o homem possa se desenvolver sem se destruir.

Pode-se dizer que após a Conferência do Rio teve lugar uma verdadeira explosão do Direito Internacional do Meio Ambiente, com reflexos consideráveis, eis que este permaneceu como um campo significativamente restrito durante as décadas de 1970 e 1980.¹⁷

Ao final, observa-se que em 1997 na Grécia, foi realizada a última Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Sociedade, intitulada Educação e Conscientização Pública para a sustentabilidade. Nesta ocasião foi elaborada a Declaração de Thessaloniki, a qual aborda a insuficiência do desenvolvimento da Educação Ambiental e ressalta a necessidade dos governos, das ONGs e da sociedade civil em geral implementarem os planos propostos na conferências anteriores.¹⁸

Com efeito, voltando as atenções à América Latina, mais especificamente a Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, revela-se pela grande extensão dos países do Mercosul, a abrangência de uma vasta área de ecossistemas distintos, sendo necessário que as questões ambientais sejam tratadas com grande seriedade, não somente pelos representantes dos governos dos Estados, mas, também, por toda a sociedade civil deste bloco.

¹⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite.; WOLD, Chris.; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 07/08.

¹⁸ ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de.; SILVA, Andréssa Corrêa da. **Um Olhar ecopedagógico no direito**, in Direitos Humanos, educação e meio ambiente. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2007, p. 132.

À partir destas proposições, apresenta-se evidente a necessidade da tutela aos recursos naturais de forma conjunta a evolução social no planeta. Embora esta consciência ambiental tenha sido iniciada tardiamente, como visto alhures, se mostra extreme de dúvidas a importância da análise das normas de direito ambiental em âmbito internacional, tendo como base os elementos que levaram a formação dos processos de integração econômica. Relativamente ao Mercosul, leva-se como marco para isto a Constituição Federal do Brasil e suas disposições neste sentido.

1.3 Princípios Destinados à proteção internacional do meio ambiente

Como forma de estudar a legislação ambiental internacional, bem como realizar uma análise de sua aplicabilidade, e vice e versa, nas legislações dos países membros do Mercosul, necessário se faz, um estudo dos princípios inerentes a matéria.

Necessário referir sobre os conhecidos Princípios de Direito Ambiental, formados até o presente momento e amplamente debatidos na doutrina local. Pode-se citar, por pertinência, o Princípio do Direito ao Meio Ambiente Sadio e Ecologicamente Equilibrado como direito fundamental, além do Princípio da Função Social da Propriedade, Princípio da Prevenção, Precaução, Poluidor-Pagador, Usuário-Pagador, Direito ao Desenvolvimento Sustentável e Intervenção Estatal Obrigatória na Defesa do Meio Ambiente.¹⁹

Ainda, imperioso alocar neste rol de princípios, o Princípio do Direito à Sadia Qualidade de Vida, Princípio do Acesso Equitativo aos Recursos Naturais, Princípio da Informação e Princípio da Participação.²⁰

Destarte, a proposta não é analisar os princípios do Direito Ambiental comumente aplicáveis no âmbito interno dos países, a exemplo dos acima citados, os quais, suas definições são facilmente encontradas em diversos Manuais de Direito Ambiental de nosso país.

¹⁹ SAMPAIO, José Adécio Leite.; WOLD, Chris.; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

Como já referido alhures, há uma necessidade da proteção ao meio ambiente a ser realizada em nível internacional, ou seja, instituição de normas que possam vir a ser realizadas mediante tratados subscritos por vários países, cujo objetivo nada mais é que a proteção do meio ambiente, bens pertencentes a toda humanidade.

Assim, os princípios específicos e basiladores do Direito Ambiental Internacional são o tema principal em epígrafe.

Já restou consignado ser de conhecimento geral que o mundo atual vem sofrendo sérios problemas ambientais, os quais exigem uma resposta do direito, uma vez que não se pode esperar que os recursos ambientais estejam disponíveis no futuro da mesma forma que estão agora, considerando que a exploração se mantenha nos patamares atuais.

Diante de fatos concretos sobre o aquecimento global e o esgotamento das fontes de recursos naturais, o questionamento que se faz é no sentido de buscar o que a comunidade internacional está fazendo para solucioná-los. Diferentes iniciativas podem ser observadas, em diversos planos, como a celebração de tratados para se buscar equacionar os problemas ambientais globais a partir de sua base química ou bioquímica, bem como adotar estratégias concretas mais holísticas para a proteção do meio ambiente.

Observa-se presentemente um esforço muito grande de criação, pela comunidade internacional, de princípios gerais de direito ambiental, em função da necessidade de definição de regras mais específicas para disciplinar as práticas ambientais internacionais.

Tais Princípios visam proporcionar, para as presentes e futuras gerações, as garantias de preservação da qualidade de vida, em qualquer forma que esta se apresente, conciliando elementos econômicos e sociais, isto é, crescendo de acordo com a idéia de desenvolvimento sustentável.

Os princípios do direito ambiental têm como finalidade genérica a proteção à vida e a garantia de um padrão de existência decente e digno, para a presente geração e para as futuras. Os princípios também tem como finalidade a conciliação desses dois enfoques, com o desenvolvimento econômico sustentável.

Tais princípios constituem o alicerce do direito ambiental, sendo adotados em nível internacional e tendo como finalidade o surgimento de uma ecologia equilibrada, bem como o estabelecimento das diretrizes adequadas à proteção ambiental, sempre, é claro, em sintonia com a realidade social e cultural de cada país.²¹

Em primeiro lugar, deve-se citar o Princípio da Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais, tendo em vista que o objeto de proteção é o meio ambiente, pertencente a Estados distintos, através de normas de direito internacional. Neste aspecto, pode-se questionar se a soberania nacional pode vir a ser violada com eventual tratado, ou ainda, qual seria o grau de primazia para a preservação de determinado recurso, localizado geograficamente sobre Estado específico, na hipótese da realização de um acordo entre países com vistas à preservação do mesmo.²²

Há algumas décadas, seria impensável a possibilidade da adoção de um tratado internacional, no qual algum país tivesse sua soberania relativizada em relação a administração de seu território. Entretanto, como será visto nas linhas seguintes, o exercício da soberania de forma rígida em matéria ambiental, principalmente no tocante a defesa do meio ambiente como um todo, é matéria já ultrapassada, pois hoje o foco principal é a defesa dos recursos naturais de todo o planeta, independente da posição de cada um dos Estados constituídos juridicamente.

Neste sentido, está o objetivo do Princípio do Patrimônio Comum da Humanidade, pelo qual fundamentalmente alguns recursos, comuns a toda a humanidade, devem ser preservados por todos, sem distinção sobre a área onde os mesmos estejam localizados, colidindo portanto, com a soberania exercida pelos Estados sobre seu território.

²¹ ARAÚJO, Cláudia Campos de.; FERREIRA, Maria Isabel Reis.; RODRIGUES, Patrícia Castilho.; SANTOS, Simone Marques dos.. **Meio Ambiente e Sistema Tributário**. São Paulo: Editora Senac, 2003, p. 75.

²² SAMPAIO, José Adércio Leite.; WOLD, Chris.; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 08/10.

O princípio da custódia coletiva também cria, para cada pessoa, o direito fundamental de esperar que as condições essenciais à sua realização humana, dentre elas, o desfrute de um ambiente saudável e equilibrado, tenham a proteção de leis nacionais e internacionais e sejam respeitados coletivamente.²³

Pode-se citar ainda o Princípio da Primazia do Interesse Público, pelo qual o Estado ao exercer suas funções deve prover as necessidades vitais da sociedade, as quais com a sua união de esforços não têm condições de realizá-las sem o auxílio deste. Nesta mesma linha, pode-se citar o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, no qual o Estado, titular do exercício do interesse público, não pode dispor deste, muito menos a administração daquele.

Efetivamente, deve se ter em conta o Princípio do Direito ao Desenvolvimento Sustentável, onde calcado na idéia de cooperação entre os Estados, há necessidade que o desenvolvimento destes seja alcançado simultaneamente com a afirmação dos direitos humanos fundamentais de proteção ao meio ambiente global.²⁴ É assente a pretensão de todos os países em proporcionar aos seus súditos melhores condições de vida, sem esquecer, no entanto, da necessidade conjunta de proteção aos recursos naturais.

A partir dos princípios supra citados, tem-se os indícios a serem utilizados com vistas à proteção do meio ambiente em nível internacional, principalmente através de tratados internacionais de caráter intergovernamental. Com efeito, em eventual dúvida quanto a determinada cláusula, ou ainda, resistência de determinado país a adesão ao tratado, os princípios devem ser suscitados, tendo em vista o atual estágio de desenvolvimento econômico e a preocupação corrente quanto aos recursos naturais.

1.4 A Proteção Ambiental pelo Estado e seu papel nas Relações Internacionais

Ao Estado cabe a prerrogativa de implementar as ferramentas de viabilização da preservação dos recursos naturais, como visto alhures. Neste aspecto, o Estado deve ser soberano ao celebrar em âmbito internacional acordos e tratados, cujo

²³ SILVA, Danny Monteiro da. **Dano Ambiental e sua reparação**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2007, p. 58.

²⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite.; WOLD, Chris.; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 12.

objetivo seja a preservação do meio ambiente, deixando de lado assim, os interesses de seus estados membros ou províncias.

Tomando como exemplo a República Federativa do Brasil, tem-se uma federação, composta de Estados e Municípios os quais guardam hierarquia a União Federal, a qual é em âmbito internacional quem detém personalidade jurídica apta a celebrar acordos internacionais, em especial com vistas à preservação do meio ambiente. Desta forma, crível transcrever algumas pontuações relacionadas pelo doutrinador José Afonso da Silva²⁵, as quais serão interessantes para o trabalho em testilha:

Estado Federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno.

Sem sombra de dúvidas, dentre as prerrogativas do Estado, está a de exercer sua soberania em âmbito internacional, restando neste momento a necessidade de se analisar sua participação nos processos de integração econômica.

Está previsto no artigo 4º da Constituição Federal, que a Federação Brasileira em suas relações internacionais deve seguir alguns princípios. Vale colacionar o calçado em seu parágrafo único, assim redigido: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Resta evidente, que a República Federativa do Brasil deve buscar a integração econômica. Conseqüentemente, esta integração só é possível através da celebração de acordos internacionais, sendo que sua efetividade em muitas das vezes deve passar por uma harmonização da legislação dos países, em especial nas legislações ambientais e tributárias, eis que em decorrência de ser o meio ambiente progressivamente degradado em prol do desenvolvimento econômico para

²⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 92.

o crescimento dos mercados, podem ser os tributos, *in casu*, ambientais, os capazes de proteger e recompor este meio ambiente.

Com efeito, dentre as formas que amparam o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente, podemos verificar a utilização de diversas outras regras jurídicas que compõem nosso sistema positivo para tal fim, pois a figura republicana se faz presente e necessária para estarmos conscientizados acerca da efetividade da soberania do Estado autorizador de regras jurídicas, pois só assim alcançaremos os meios para a promoção de tudo quanto for necessário para o resguardo da ordem, principalmente as garantias e direitos dos cidadãos.²⁶

Assim, conjuntamente à integração econômica, está à implementação de normas atinentes a proteção ambiental. Com efeito, a experiência dos processos econômicos demonstra que estes em sua evolução gradativamente deterioraram o meio ambiente, levando a concluir que na implementação desta economia integrada no Mercosul, se está diante de um provável agravamento da degradação ambiental.

Já alertava Boaventura de Sousa Santos que as novas formas de Estado, em decorrência do processo de globalização, devem implementar práticas políticas atinentes a uma nova ótica das relações políticas internacionais, um novo formato das políticas públicas em face da crescente complexidade das questões ambientais.²⁷

Por óbvio, os danos ambientais podem ser de inúmeras formas. No atinente às águas, tem-se uma demanda maior por este elemento em razão da criação e ampliação de indústrias. Ainda, o incremento da economia leva a um crescimento populacional, a qual também utilizará mais recursos hídricos.

Sobreleva ressaltar, o fato concreto da instalação de empresas internacionais nos países do Mercosul, a título de investimento, ou ainda, de forma a garantir um mercado que nos próximos anos estará extremamente valorizado, qual seja a exploração dos Recursos Hídricos subterrâneos, pertencentes ao Aqüífero Guarani, logo a seguir analisado.

²⁶ SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 80.

²⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2005, p. 50.

Em termos de Brasil, frisa-se a existência de considerável quantidade de normas cujo objetivo principal é a proteção ao meio ambiente. De fato, em relação às leis já existentes, pouca efetividade vem se apresentando, problema sistêmico de nosso país, em especial pela grande extensão territorial do mesmo.

Pois bem, diante dos contornos a que os Estados americanos estão submetidos, o que nos importa é a certeza de que em nosso sistema brasileiro o modelo federativo atende de certa maneira os anseios ambientais, pois se mantém em perfeita harmonia com as finalidades do Estado social que deve garantir os direitos fundamentais da pessoa humana.²⁸

Ocorre que a garantia que um Estado venha a oferecer em relação à unicidade de normas relativas à proteção ambiental, inclusive com a cobrança pelo uso ou indenização pela sua exploração, não se verifica em relação aos processos econômicos na conjuntura mundial e regional, este último vinculando a proteção do meio ambiente em âmbito de Mercosul.

A organização da Federação brasileira demonstra a inexistência de um espaço próprio de atuação internacional dos Estados federados. Durante o regime militar, o Executivo federal interpretou de forma abusiva seu monopólio, proibindo inclusive que contatos internacionais fossem realizados pelos representantes dos poderes municipal e estadual sem a prévia e expressa anuência do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O retorno ao Estado de Direito, o processo de integração econômica no âmbito do Mercosul e a interpenetração dos interesses domésticos e externos trouxeram à cena internacional as administrações municipais – por exemplo a rede de Mercocidades – e concederam aos Governadores um espaço inédito de atuação internacional.²⁹

Problema crônico das Federações, principalmente aos temas voltados a proteção do meio ambiente, reside no fato que determinadas matérias, como a ambiental, são de competência exclusiva da Federação como um todo, e não dos componentes da Federação.

Desta forma, muitas vezes o interesse de determinada região de um país não é atendida pelo poder central, por não constituir elemento de necessidade emergencial dentro dos ditames de sua política, o que muitas vezes impõe obstáculos à integração regional.

²⁸ SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 92.

²⁹ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Relações Internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 79.

Nos próximos anos, a atenção de todos os países do mundo estará voltada à existência de Recursos Hídricos, água doce potável, haja vista a perspectiva de escassez deste recurso nas próximas décadas. Neste sentido, em primeiro lugar não se pode imaginar uma exploração incontrolável deste recurso pelos países que estão localizados geograficamente sobre uma das maiores reservas deste.

Deveras, não se pode esquecer que a água será um importante veículo de política econômica, onde os detentores deste recurso terão um importante mecanismo de negociação em mãos, eis então, a importância de regulamentação integrada da preservação e uso deste bem público.

Por fim, em razão destes argumentos, as relações internacionais, principalmente as atinentes a instituição de regras voltadas à preservação dos recursos hídricos do Aquífero, serão voltadas a esta finalidade. Aos Estados, pertencentes ao Mercosul, caberá o papel de formarem os alicerces desta relação intergovernamental, demonstrando a importância do estudo do tema sob esta ótica.

1.5 Soberania e os Tratados Internacionais

A soberania do Estado Nacional na celebração dos Tratados Internacionais³⁰ em matéria de proteção ambiental e da instituição de tributos pela utilização destes, constitui fator a ser trabalhado, pois se tomando por base o entendimento doutrinário e jurisprudencial mais recente, estes últimos serão importantes mecanismos para a implementação de políticas internacionais de preservação ambiental

De fato, o modelo ainda existente no País, com marcada divisão e autonomia de competências entre vários entes federados, praticamente não encontra precedentes em outras jurisdições, em especial quando comparados a blocos econômicos como União Européia e NAFTA, e mesmo em comparação aos países do Mercosul.³¹

³⁰ A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, define em seu artigo 2.1: "Tratado significa um acordo internacional concluído entre Estados de forma escrita e regulada pelo Direito Internacional Público, substanciado em um único instrumento, ou em dois ou mais instrumentos conexos qualquer que seja a designação específica".

³¹ CATÃO, Marcos André Vinhas. **A Tributação do Petróleo e Derivados e a Jurisprudência do STF**. Publicado no Juris Síntese nº 52 - MAR/ABR de 2005.

Segundo Miguel Reale, soberania conceitua-se como o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência.³²

A soberania do Estado no mundo moderno pode ser definida como um poder absoluto, o qual não tolera nenhum outro poder acima do seu. Para Luigi Ferrajoli a idéia de soberania não se coaduna com a sujeição do Poder à lei nem é compatível com as Cartas Internacionais de Direitos.³³

Com efeito, não cabe aqui perquirir toda a trajetória do conceito de soberania do Estado. No entanto, o aspecto relevante a ser tratado é a atual situação da soberania estatal, a qual neste ponto é bem definida por Luigi Ferrajoli:³⁴

A soberania, que já se havia esvaziado até o ponto de dissolver-se na sua dimensão interna com o desenvolvimento do estado constitucional de direito, se esvanece também em sua dimensão externa na presença de um sistema de normas internacionais caracterizáveis como *ius cogens*, ou seja, como direito imediatamente vinculador para os Estados-membros.

Neste mesmo contexto, Heleno Taveira Tôrres assevera que:

Toda a eficácia jurídica do conceito concentra-se, pois, na necessária separação das ordens jurídicas e na autodeterminação do Estado. Nestes termos, é o conceito de soberania que permite distinguir o Estado de qualquer outra forma de instituição ou pessoa. Atente-se bem para este detalhe peculiar, não é a soberania o poder em si, mas sua qualificação jurídica, na medida em que ela identifica a supremacia do poder político e da ordem jurídica existentes em um determinado território.³⁵

Neste viés, atualmente a soberania de um país deve ser observada sob o ponto de vista de suas relações internacionais, com outros países e blocos regionais. O Estado deve ser soberano na celebração de acordos e tratados internacionais, sempre com o intuito de preservar os interesses de sua nação ou de

³² REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.

³³ FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

³⁴ FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

³⁵ TORRES, Heleno Taveira. **Plurirtributação internacional sobre as rendas de empresas**. São Paulo: RT, 2001, p. 63.

seu bloco econômico, de forma a acompanhar e proporcionar a seus membros a respectiva contribuição social e econômica.

Como bem refere Michel Bachelet em relação aos Estados:

Conscientes da vulnerabilidade do planeta e dos riscos criados por uma rede cada vez mais complexa de obrigações ligadas à gestão dos recursos que compõe um patrimônio comum da humanidade, os Estados desejosos de dar, por fim, à sua coexistência os meios de existir, acabaram por se interrogar sobre o valor da sua soberania.³⁶

Em complemento, vale citar Mario Bettati, o qual assim pontua:

De facto, as necessidades das relações interestatais levaram os soberanos a aceitar, no interesse das suas relações mútuas e sob a reserva de reciprocidade, limitações ao exercício da soberania. O direito internacional, consuetudinário ou convencional, foi, desde logo, aceite pelo Estado, obriga este último. Os casos em que a efectividade da norma prevalece sobre a sua violação são infinitamente mais numerosos, mesmo que a opinião, pronta a denunciar esta última, retenha apenas o aspecto patológico da ordem jurídica internacional.³⁷

Efetivamente, não se pode admitir que os Estados em busca de um bem comum, que é a proteção ao meio ambiente, tenham sua soberania atingida. De fato, revela-se que uma relativização da mesma, sob a qual cabe aos Estados aceitar determinadas obrigações mútuas em vista do interesse comum de toda a humanidade. Esta reserva em sua soberania, a qual historicamente criou obstáculos a tratativas internacionais com este fim, deve ser analisada com outros olhos pelos governantes. Neste sentido:

Se o Estado ainda é senhor em sua casa, ele deve no entanto adaptar o exercício da sua soberania às exigências da sociedade internacional e, mais especialmente, aos compromissos internacionais que ele subscreveu, a maior parte das vezes no âmbito de organizações intergovernamentais de que é membro.³⁸

Assim, em um Estado soberano, a aplicação de normas integradas relativas à proteção do meio ambiente, preocupação de ordem internacional, como visto linhas

³⁶ BACHELET, Michel. **Ingerência Ecologia Direito Ambiental em Questão**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

³⁷ BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência Mutação da Ordem Internacional**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996, p. 45.

³⁸ BACHELET, Michel. **Ingerência Ecologia Direito Ambiental em Questão**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

acima, não constitui quebra desta soberania, e sim, um fortalecimento de sua atuação nos interesses de seus súditos.

Nesta seara, adverte Ricardo Berzosa Saliba:

Considera-se, ainda, ser essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla; considera que os Estados Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do homem e a observância desses direitos e liberdades; e por fim, considera que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso. Enfim, trata-se de tudo aquilo que faça menção a todos os seres humanos sem qualquer tipo de discriminação.³⁹

A título de esclarecimento, verifica-se que em âmbito de Direito Internacional, a tutela dos Recursos Hídricos provenientes de mananciais subterrâneos não fora objeto de nenhum tratado de proteção ambiental. De fato, as águas objeto destes tratados sempre, foram as marinhas, como pode-se citar da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por poluição por óleo, concluída em Bruxelas, em 1969; Convenção Internacional sobre preparo, resposta e cooperação em caso de poluição por óleo assinada em Londres, em 1990; Convenção sobre prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outras matérias, concluída em Londres, em 1972; Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios, concluída em Londres, em 1973 e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, assinada em Montego Bay, Jamaica, em 1982.⁴⁰

Em uma ligeira análise de normas dos países integrantes do Mercosul, verifica-se no âmbito interno de países como Brasil e Argentina, algumas leis tutelando a utilização dos recursos hídricos subterrâneos, as quais, diga-se de passagem, com pouca eficácia. No entanto, em nenhum momento verifica-se esta intenção de defesa destes recursos sob a ótica internacional, através de um tratado,

³⁹ SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 101/102.

⁴⁰ SCHMIDT, Caroline Assunta. FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Tratados Internacionais de direito ambiental**. Curitiba: Juruá, 2006.

por exemplo. De fato, um dos motivos que vem a frear esta iniciativa é justamente o receio dos governos em terem sua soberania territorial relativizada, conforme visto linhas acima.

Nesta senda, é imperioso deixar consignado que a viabilidade e continuidade da integração econômica, depende da adoção de medidas conjuntas destinadas à proteção do meio ambiente, não sendo portanto a suposta relativização de sua soberania um empecilho para tanto.

Uma das primeiras conseqüências estruturais do fenômeno da globalização é o declínio do conceito de soberania e a redefinição do papel do Estado soberano na articulação dos acontecimentos humanos. Isto, no entanto, não quer dizer que o Estado moderno deixou de ser, integralmente, uma das mais sólidas instituições políticas do mundo moderno e uma das referências mais relevantes da sociabilidade humana da atualidade. O que é possível afirmar é que o Estado passou a desempenhar novas funções – como auxílio a formação dos blocos econômicos regionais e de fomento à organização e à criação de inteligência artificial - e que adquiriu um novo estatuto, notadamente de um Estado dotado de soberania e autonomia relativas.⁴¹

Certamente a proteção da maior reserva de água doce da América Latina constitui um interesse das nações localizadas geograficamente sobre a mesma. De fato, atrelado aos interesses da nação está a integração econômica e os interesses de seus membros, sem esquecer nunca da necessidade da proteção e conservação dos recursos naturais, em especial os hídricos, como a seguir será trabalhado.

1.6 O dano ambiental em âmbito internacional

Embora com o presente trabalho se busque justamente meios de preservação do meio ambiente, e assim evitar danos mais graves ao mesmo, imprescindível analisar-se, ainda que brevemente, as causas e efeitos dos danos ao meio ambiente em uma perspectiva internacional. Com efeito, a possibilidade de um dano ambiental justifica a aceleração da instituição e aplicação de medidas protetivas aos recursos naturais, tendo por fundamento evitar que este ocorra.

⁴¹ BEDIN, Gilmar Antonio. **Globalização e suas Conseqüências Estruturais: Potencialidades e Desafios**, in Revista de Integração Latino-Americana nº 2. Santa Maria: Editora Pallotti, p. 82.

De fato, a sociedade atual tem recorrentemente assombrado-se com catástrofes ambientais, principalmente em razão dos prejuízos delas decorrentes. É neste sentido que a análise do dano ambiental deve ser também observada, em especial pela ausência de prevenção e, ainda, pelo mau uso dos recursos ambientais.

O dano, no conceito da palavra, é o prejuízo causado a outrem, por um ato ilícito, ou seja, contrário ao direito nacional ou internacional, no caso os tratados.

O dano é pressuposto necessário ao conceito de responsabilidade civil. Sem o dano não há a obrigação de reparar, pois se perde a razão de reestabelecimento do *status quo*.

O dano ambiental, por sua vez, vai depender da idéia a se formar a respeito do bem jurídico protegido pelo ordenamento jurídico. Para a conceituação do dano ambiental deve-se adentrar na concepção jurídica de meio-ambiente.

Em nosso país, o meio-ambiente é um bem comum, um direito difuso, que representa o direito de relacionar-se com tudo o que nos circunda. O legislador infraconstitucional brasileiro, define meio-ambiente no artigo 3º, I, da Lei 6.938/81:

Artigo 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - 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.

A Constituição Federal do Brasil de 1988, recepcionou o conceito de meio ambiente dado pela mencionada lei, pois, conforme seu artigo 225 tutelou não só o meio ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho, como se pode verificar:

Artigo 225 - Todos tem 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.

Pela leitura dos dispositivos acima citados, tem-se uma definição do que vem a ser meio ambiente. Ressalta-se, outrossim, o estipulado no artigo 225 supra

colacionado, onde resta claro a obrigação do Poder Público, portanto do Estado, em preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A doutrina por sua vez, exara alguns conceitos sobre meio ambiente, até mesmo dissonantes aos acima colocados, e outros semelhantes. Dentre os doutrinadores objeto de leitura, crível transcrever a definição de José Rubens Morato Leite, o qual assim pontuou:

Qualquer que seja o conceito que se adotar, o meio ambiente engloba, sem dúvida, o homem e a natureza, com todos os seus elementos. Desta forma, se ocorrer uma danosidade ao meio ambiente, esta se estende à coletividade humana, considerando se tratar de um bem difuso interdependente.⁴²

A partir de então, é possível definir o conceito de dano ambiental como sendo o prejuízo causado a todos os elementos de vida necessários para a garantia de um meio ecologicamente equilibrado. Como exemplo de tais bens, utiliza-se a água, o ar atmosférico, a fauna, as florestas e a energia.

Nesta linha de raciocínio, qualquer lesão ao meio ambiente, sob o prisma do Direito Internacional, é tido como um dano a toda humanidade, sendo papel do Estado buscar a respectiva apuração de responsabilidades. Em apoio, vale trazer à baila a doutrina de Guido Fernando Silva Soares:

(...) no que se refere ao meio ambiente, na verdade, no caso de ação ou omissão cometidas por um indivíduo ou atribuíveis a um Estado, e virem a causar ou a ameaçar criar um desequilíbrio nas relações humanas, há a necessidade de regulamentar, mediante um sistema de sanções, não a ecologia (regida pelas leis da causalidade), mas a conduta humana que a ela diga respeito.(...) Assim, quando se diz 'proteção ao meio ambiente', a referência é à conduta livre do homem e, portanto, ao mundo da Ética e do Direito. Proteger significa, em outras palavras: determinar as condutas que preservam o equilíbrio do meio ambiente, em detrimento de outras, consideradas ilícitas ou proibidas, e portanto, acompanhadas de uma sanção, caso sejam praticadas.⁴³

Nesta senda, o uso incontrolável dos recursos hídricos subterrâneos tem causado sérios prejuízos ao meio ambiente, e conseqüentemente às inúmeras

⁴² LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. Rio de Janeiro: RT, p. 53.

⁴³ SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p.19/20.

nações do planeta que demandam sua utilização. Uma das principais conseqüências, é que com o aumento da demanda por água potável, o homem tem instalado cada vez mais poços de captação, bem como bombas cada vez mais potentes, acarretando assim uma utilização das águas armazenadas nos mananciais subterrâneos, em quantidade totalmente superior à capacidade que teria o meio ambiente em uma situação normal, de recompor a água retirada em grande escala.

Conseqüência destes atos são os crescentes casos de redução do nível do solo, quando da retirada da água dos canais subterrâneos, os quais ocasionam um fenômeno de “afundamento” das cidades, em decorrência da compactação cada vez mais progressiva do solo. A Cidade do México, por exemplo, a mais de um século vem afundando por causa da utilização da Água do Aqüífero que circula em seus territórios, atingindo recentemente o patamar de 7,5 metros a menos de sua altura original.⁴⁴

Certamente, os danos desta forma possuem um causador, um responsável. Resta, pois, a apuração dos responsáveis, seja em âmbito interno, como também sob a ótica das Relações Internacionais, haja vista que o dano ambiental causado por um país pode ter conseqüências nefastas em outros.

Importante citar ainda, seja em âmbito interno ou externo, deve-se sempre adotar, se possível, uma compensação ecológica ao meio ambiente, ou seja, em caráter preventivo, ou ainda, após a ocorrência de um dano, tentar recompor o meio ambiente degradado, posto ser a forma mais completa de reparação do dano ambiental material, consistindo naquela pela qual se atinge realmente a reparação integral da lesão, estabelecendo a reconstituição do meio ambiente. Assim, se estabelece que a compensação pecuniária deve ser utilizada em caráter subsidiário.

A subsidiariedade da compensação pecuniária assenta-se no fato de que o objetivo essencial da tutela ambiental é garantir, primordialmente, a fruição do bem ambiental. Por esse motivo, a restauração natural será sempre adotada como forma prioritária, dentro das possibilidades fáticas, técnicas e científicas, para reparação do dano, mesmo que se configure, no caso concreto, a forma mais onerosa de reparação.⁴⁵

⁴⁴ REBOUÇAS, Aldo. **Uso Inteligente da Água**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.

⁴⁵ SILVA, Danny Monteiro da.. **Dano Ambiental e sua reparação**. 1ª ed., Curitiba: Juruá, 2007, p. 214.

Como uma primeira premissa a esta recomposição financeira, deve-se analisar sua instituição e cobrança no âmbito interno de cada país. No caso da nossa federação, na medida que a exploração de um manancial de águas subterrâneas, como o Aqüífero Guarani, maior fonte de água doce subterrânea da América Latina e localizada abaixo de vários estados brasileiros, a questão a ser enfrentada primeiramente reside na legislação local, com a adequação desta aos acordos internacionais com este objeto, eventualmente existentes.

A segunda premissa a ser debatida não tem por objeto a recomposição do meio ambiente, e sim a instituição de receitas derivadas pelo uso e utilização destes recursos, o que pode ser perfectibilizado através de tributos, *in casu*, ambientais. Por ora, referidos tributos teriam por fim constituir fundos para a preservação do meio ambiente, e em outro, possuir um caráter punitivo pelo uso dos recursos disponíveis.

Posteriormente, superada a questão de índole federal, pressupõe-se a análise destes aspectos em âmbito de Mercosul, na medida que referido Aqüífero alcança territórios de vários países, como já referido alhures.

De tudo ora relatado, resta evidente a necessidade da adoção de medidas conjuntas por parte dos países que usufruem de forma comum de determinado recurso natural, com a finalidade de preservá-lo. Efetivamente, a preservação de um aqüífero subterrâneo, por exemplo, deve ser realizada por todos, os quais, de alguma forma, usufruem do mesmo. Este dever é imprescindível com vistas a evitar um dano ambiental a este bem, o qual como visto, pode ser irreversível, acarretando apuração de responsáveis e indenizações, mas, de qualquer forma, a exterminação de um recurso natural.

2 A INSTITUIÇÃO DO MERCOSUL E A PROTEÇÃO AO AQUÍFERO GUARANI PELOS PAÍSES SIGNATÁRIOS

Tendo em vista que geograficamente o Aquífero Guarani está localizado logo abaixo dos países originariamente integrantes do Mercosul, torna-se imprescindível o estudo deste processo integracionista, ainda que brevemente. Como será explicitado, este processo de integração pode ser um importante mecanismo para a proteção deste recurso natural.

Como amplamente analisado no capítulo anterior, dentre os motivos fundamentais que levaram à formação de vários blocos econômicos em todo o mundo, cita-se que o principal seria o da necessidade de ampliação de mercados, bem como a conjugação de forças entre os Estados com vistas a uma influência no cenário político internacional de forma mais expressiva. Efetivamente, no âmbito da América Latina não poderia ser diferente.

Neste sentido, além dos demais interesses que fundamentaram a instituição deste bloco econômico, o propósito de sua análise preliminar neste capítulo é justamente buscar a presença de normas comuns, cujo objetivo seja a proteção do meio ambiente nesta região da América Latina. Como restará claro a seguir, os países membros do Mercosul estão localizados na região por onde se estende uma das maiores reservas de água doce subterrânea do mundo, o Aquífero Guarani, restando incontroversa a necessidade de seu estudo.

Reitera-se ser de suma importância aliar aos processos de integração econômica, a idéia de proteção ao meio ambiente. Neste aspecto, ocorrendo uma semelhança de sua área de abrangência com a extensão do Aquífero Guarani, resta evidente a pertinência da presente análise.

Com efeito, o Aquífero Guarani é conhecidamente uma das maiores fontes subterrâneas de água doce do mundo, residindo neste fato a sua importância em âmbito regional e internacional. Assim, o estudo sobre a instituição de normas e as formas de aplicação destas de maneira conjunta pelos países visando a sua preservação é medida que se impõe.

2.1 Formação do Mercado Comum do Sul - Mercosul

Conforme consta na doutrina nacional e estrangeira, vários fatores contribuíram para a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). De fato, a integração tornou-se um fenômeno comum no século anterior, e mantém-se no atual, tendo em vista que a maioria dos países encontram-se em algum processo de integração econômica.

É sabido que as profundas transformações que ocorreram na economia mundial favoreceram a criação de mecanismos de integração regional. Principalmente na década de 90 há uma forte tendência para a segmentação da economia mundial em blocos regionais implementando, gradativamente, as tradicionais negociações multilaterais entre os países. O objetivo principal da consolidação dos blocos de mercado é a substituição da concorrência entre nações pela concorrência entre regiões.⁴⁶

Os países da América Latina como um todo, apresentavam durante o século XX indicadores sociais baixos, além de acumularem dívidas com países estrangeiros, denotando uma crise da economia em caráter geral, com raras exceções. Com efeito, a solução apresentada primeiramente era a aproximação destes países, de forma a unir forças para sua sobrevivência.

Uma solução apontada a esta crise, foi a criação do Mercosul, instituído em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, cujo objetivo era formar um “mercado comum do sul”, visando a fortalecer as relações comerciais dos países latino-americanos ante a economia global. Efetivamente, até a criação do Mercosul no ano de 1991, muitos fatores contribuíram à sua origem, os quais brevemente, são ora objeto de análise.

Em meados da década de 50 iniciaram-se os estudos da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) apontando para a necessidade da criação de uma Zona de Livre Comércio e uma União Aduaneira na região. De fato, estes projetos foram influenciados pelo movimento integracionista que eclodia na Europa,

⁴⁶ ROCHA, Maria da Conceição Ramos. **Mercosul Alcances da União Aduaneira no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 01.

como por exemplo a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), criada em 1951 e que, mais tarde, originara a União Européia.

Entendiam os técnicos da CEPAL que a integração latino-americana proporcionaria desenvolvimento para a região, pois aumentaria a abrangência do mercado e, logo, as escalas de produção, gerando o crescimento industrial e ocasionando o aumento de exportações e, por conseguinte, a diminuição do fluxo de importações. Para isso seria necessária a implementação de uma Tarifa Externa Comum (TEC), ou seja, a comercialização feita através de alíquotas comuns e mais elevadas com os países não pertencentes à zona.

Para a CEPAL, a integração regional era uma condição primordial para a realização de uma produção em grande escala: uma zona de comércio preferencial, com tarifas de importação diferenciadas em função do potencial de cada país-membro, poderia induzir ao aumento do mercado, no qual as economias individuais se completariam mutuamente, particularmente na indústria. O resultado de tal política devendo ser: uma produção em grande escala e a substituição eficaz das importações, a fim de promover o crescimento industrial especializado.⁴⁷

Com a assinatura do primeiro Tratado de Montevideu, em 1960, elaborado em razão da necessidade de se criar um instrumento para multilateralizar as relações comerciais no continente latino-americano, criando assim um mercado regional comum, originou-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

Infere-se que a intenção da CEPAL de criar uma Zona Livre de Comércio, no prazo de doze anos, foi viabilizada, com a aprovação do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), órgão responsável pelo controle das tarifas aduaneiras e do comércio mundial. Os números iniciais apresentaram bons resultados, porém com a estagnação da ALALC, tornou-se imperiosa a reformulação do Tratado de 1960. Assim, em 1975, fora criado o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA):

Foi então sob a influência do SELA, que os 11 países signatários do Tratado de Montevideu de 1960 decidiram dar novamente andamento ao processo de integração já começado, adotando, em 1980, um novo tratado, o qual instituiu a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).⁴⁸

⁴⁷ PEREIRA, Ana Cristina Paulo. **Mercosul: O Novo Quadro Jurídico das Relações Comerciais na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997, p. 09/10.

⁴⁸ PEREIRA, Ana Cristina Paulo. **Mercosul: O Novo Quadro Jurídico das Relações Comerciais na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997, p. 12.

Nesta senda, influenciando os onze países signatários do Tratado de Montevideu a retomar o andamento ao processo de integração, fora assinado em 1980 o segundo Tratado de Montevideu, trazendo a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) como sucessora da ALALC e permanecendo com o objetivo de alcançar uma Zona de Livre Comércio, no entanto sem prazos para sua concretização. Ainda, o novo tratado trouxe à tona a concepção de que somente aos países com possibilidades geográficas, política e econômica seria permitido o avanço no processo integracionista.

Somando-se ao acima relatado, revela-se que em seus primórdios, o Mercosul ainda teve como indícios de sua formação a realização de acordos bilaterais entre os países, principalmente entre Brasil e Argentina. Com efeito, à partir da continuidade desses acordos, os governantes optaram por realizar um tratado internacional.

Ante estas razões, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), foi instituído pelo Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991. O objetivo deste acordo é a realização progressiva de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a finalidade de estabelecer o desenvolvimento do intercâmbio de bens, capital, pessoas e informação entre os países membros, sendo uma organização intergovernamental.

Destaca-se neste viés, a Cúpula de Ouro Preto, realizada em dezembro de 1994, onde os países membros do Mercosul acordaram e assinaram o Protocolo de Ouro Preto, cujo objetivo era aprofundar as relações de integração. Assim, restou conferida a atribuição de personalidade jurídica de direito internacional ao Mercosul, passando este a contar com instituições que vêm viabilizando o aprofundamento do processo de integração e as negociações conjuntas com terceiros países ou blocos econômicos.⁴⁹

⁴⁹ ROCHA, Maria da Conceição Ramos. **Mercosul Alcances da União Aduaneira no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 05/06.

O Protocolo de Ouro Preto é o responsável pelo funcionamento e organização do bloco, pois coloca em prática o Tratado de Assunção. À título exemplificativo, pode-se citar que o Mercosul é composto por órgãos decisórios, órgãos consultivos e possibilita eventuais recursos de suas decisões a “órgãos externos”. Os decisórios representam as instituições do Mercosul com poder normativo. Nestes constam o Conselho do Mercado Comum (CMC), que tem como função a condução política do processo de integração e emite decisões; o Grupo do Mercado Comum (GMC), que emite resoluções e executa a política estratégica traçada pelo CMC; e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) que é o órgão de oitiva de demandas, ou seja, recebe as reclamações dos Estados e dos particulares, atuando como uma espécie de primeira instância no sistema de solução de controvérsias, fornecendo também subsídios para a área de política comercial desenvolvida pelo Mercosul.

Porém, embora as decisões, as resoluções e as diretrizes emanadas pelos órgãos supra referidos tenham força obrigatória entre os países membros, não há neste bloco econômico o caráter supranacional, ou comunitário, devendo as mesmas passarem por um processo de internalização em cada Estado para que possuam força executiva.

Sendo o Mercosul uma organização de natureza intergovernamental, a vigência das regras resultantes do funcionamento das instituições com poder decisório depende da internalização dessas decisões pelas ordens jurídicas dos Estados Partes.⁵⁰

Por sua vez, os órgãos consultivos, a saber, Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) servem de base para as decisões a serem tomadas. Há ainda os órgãos de reexame de decisões, Tribunal *ad hoc* e Tribunal Permanente de Revisão, que emitem laudos e pareceres e não são órgãos do Mercosul.

Diante do exposto, torna-se claro que todos os obstáculos acima citados agravam o aprofundamento integracionista do bloco MERCOSUL, pois, apesar de ser uma entidade intergovernamental, este não supre os requisitos econômicos,

⁵⁰ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 299.

políticos, jurídicos, sociais e culturais necessários para a formação de um bloco estável e forte, capaz de fazer frente à esmagadora competitividade mundial.

O Mercosul possui uma estrutura flexível, não comportando a transferência de competências estatais. De fato, há a presença de sistemas de soluções de controvérsias, os quais foram alterados após sua constituição. Além disso, o Mercosul possui um ordenamento jurídico comum, o qual surge das soluções de controvérsias entre os países membros e também através de suas disposições legais, sendo aplicável no âmbito dos países membros.

Por óbvio, a análise aqui realizada, atinente à criação do Mercosul, principalmente através do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, é breve. No entanto, resta incontestemente se tratar este de uma ordem jurídica comum, na medida que possui fontes autônomas em relação às ordens nacionais.

Em relação à matéria objeto do presente trabalho, cabe ressaltar que ao tratar-se de qualquer assunto referente ao Mercosul, há de se ter muita cautela, principalmente no pertinente as matérias fiscais e ambientais, se considerada a dimensão desse processo integracionista.

Desta forma, ainda que exista um Tratado entre os países membros, é necessário que para que esta tenha validade em âmbito interno, que o mesmo seja submetido às ordens jurídicas dos Estados partes. Por óbvio, qualquer alteração, ou instituição de novas regras, se sujeitará ao mesmo sistema.

É notório nas Repúblicas Federais, que na consecução dos seus objetivos sociais o Estado distribui seu poder soberano através de um sistema assentado na tripartição de funções, exercidas de forma independente e harmônica pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.⁵¹

No Judiciário Brasileiro observamos um positivismo, um respeito à Constituição, que é a lei maior do Estado. Desta forma, para solução de qualquer

⁵¹ Artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si o Legislativo, Executivo e Judiciário.

controvérsia legal, nos voltamos para o texto constitucional, seja em relação à matéria tributária ou ambiental, seja também para a situação hierárquica dos tratados internacionais frente ao nosso ordenamento jurídico.

Para isto, uma análise das normas fiscais e ambientais no âmbito do Mercosul e sua aplicabilidade no ordenamento brasileiro, confrontando estas normas com protetivas constitucionais se faz necessária.

No referente ao Mercosul, na qualidade de tratado internacional, há previsão em seus tratados constitutivos do dever dos países integrantes do bloco adotarem normas conjuntas de proteção ambiental. Deveras, a antiga teoria de ser um Estado soberano, resta relativizada por este tipo de tratado. Vale citar neste sentido:

Tratando-se de uma organização intergovernamental típica, a existência de uma ordem jurídica supranacional está absolutamente excluída no caso do Mercosul. Entretanto, as normas comunitárias formam um conjunto organizado e estruturado.⁵²

In casu, temos no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto as chamadas fontes originárias do Mercosul. Há diversos outros dispositivos, constituídos ao longo do tempo de sua constituição, sendo que se pode dizer que o Mercosul possui uma ordem jurídica comum, com fontes autônomas às legislações dos seus países membros.

Em suma, com todos os problemas que permearam e ainda causam celeumas no âmbito do Mercosul, principalmente em razão da União Aduaneira imperfeita atualmente existente, haja vista a não adoção da TEC, tem-se plenamente constituído o bloco. Resta, pois, analisar se este processo de integração previu normas de proteção ao meio ambiente, bem como as formas de atingir este fim, tendo em vista a necessidade de proteção aos recursos naturais, referidas no capítulo primeiro.

2.2 Legislação Ambiental no Mercosul

⁵² SEITENFUS, Ricardo.; VENTURA, Deisy. **Introdução ao Direito Internacional Público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 199.

Na consecução de esforços atinentes a preservação do meio ambiente em nível internacional, constatou-se pelo trabalhado linhas acima, que aos Estados cabe relativizar sua soberania, principalmente com relação à proteção ambiental de seus recursos naturais, a qual deve ser inclusive objeto de pressão por parte das comunidades locais.

A mobilização das comunidades locais em defesa de seu espaço, contrária à introdução de usos indesejáveis do meio ambiente, constitui a forma de ação ambiental que mais rapidamente vem se desenvolvendo nos últimos tempos, e talvez seja capaz de estabelecer a relação mais direta entre as preocupações imediatas das pessoas a questões mais amplas de degradação ambiental.⁵³

Nos tratados que precederam a instituição do Mercosul, revelam-se itens destinados a preservação ambiental, e ainda, dispositivos cujos fins são a incidência de tributos de forma equânime em todo território objeto do tratado, ou seja, aplicação de normas ambientais e tributárias únicas.

O próprio Preâmbulo do Tratado de Assunção dispõe 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.

Ainda, nesta linha de raciocínio, tem-se como marco inicial de norma jurídico-ambiental no âmbito do Mercosul, o Acordo Parcial de Cooperação e Intercambio de Bens em Defesa e Proteção do Meio Ambiente, firmado entre o Brasil e a Argentina em junho de 1992, o qual estabeleceu como um dos seus objetivos a utilização de meios concretos para a defesa e proteção do meio ambiente.

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

⁵³ CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. Paz e Terra, p. 146.

A Recomendação nº 04 de 1997 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.

As medidas tomadas na ECO-92 haviam feito 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 comércio internacional, o meio ambiente marinho, os resíduos perigosos e o fortalecimento institucional para o desenvolvimento sustentável.

Resta consolidado desta forma, que um dos objetivos do Mercosul 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.

Por outro lado, constata-se que devido a grande extensão dos países integrantes do Mercosul, este abrange uma vasta área de ecossistemas distintos, sendo imprescindível o tratamento equânime das questões ambientais pelos representantes de referidos Estados, com absoluta congruência e seriedade. Aliás, esta responsabilidade não se impõe unicamente aos representantes dos governos dos Estados, mas, também, a toda a sociedade civil.

Relativamente as normas supra referidas, as mesmas não são plenamente aplicáveis nos países membros. Nesse sentido, é impossível discutir-se uma real integração do Mercosul se ignorada a real necessidade de harmonização das leis de âmbito intergovernamental com as leis internas dos Estados envolvidos. Todavia, há que se destacar que o pleno funcionamento do Mercosul não está condicionado à supressão de todas as diferenças legislativas que porventura existam entre os ordenamentos jurídicos internos. Basta serem eliminadas aquelas que de alguma

maneira possam contribuir negativamente para o normal funcionamento do bloco ou que possam emperrar ou atentar contra o já lento processo de integração em andamento.

Em resumo, se pode afirmar que as diretrizes básicas em matéria de política ambiental ressaltam a necessidade de harmonizar sem igualar, isto é, adequar a legislação ambiental dos Estados-membros sem tratamento isonômico, considerando as particularidades de cada caso, ademais na promoção da adoção de normas que garantam as condições equânimes de competitividade.⁵⁴

2.3 A importância da água no mundo

A água é um elemento natural imprescindível à vida do planeta. Com efeito, qualquer forma de vida necessita insofismavelmente de água para seu surgimento e sobrevivência. Prova disso, é que nas pesquisas sobre a existência de vida em outros planetas, a existência de água é um importante indício, sendo um dos primeiros elementos a ser investigado.

De fato, a água é um recurso utilizado em vários fins, servindo ao abastecimento humano, à agricultura, à geração de energia, ao transporte e à recreação. A história ensina que um dos pontos onde as civilizações vinham a se estabelecer, inclusive sendo objeto de guerras entre as nações, eram os pontos com disponibilidade de água.

A água é provavelmente o único recurso natural que tem a ver com todos os aspectos da civilização humana, desde o desenvolvimento agrícola e industrial aos valores culturais e religiosos arraigados na sociedade. É um recurso natural essencial, seja como componente bioquímico de seres vivos, como meio de vida de várias espécies vegetais e animais, como elemento representativo de valores sociais e culturais e até como fator de produção de vários bens de consumo final e intermediário.⁵⁵

Embora abundante no planeta, a água doce compõe somente 2,5% desta parcela, sendo que 1% desta quantia está acessível ao consumo humano, como em

⁵⁴ ONESTO, Marcelo. **MERCOSUR y Medio Ambiente**. Buenos Aires: Panorama Del Mercosur, 1998, p. 98.

⁵⁵ Disponível em: http://www.brasildasaguas.com.br/brasil_das_aguas/importancia_agua.html. Acesso em 15 fev. 2008.

rios, lagos e no subsolo. Em vista destes dados, imperioso considerar que do total de água doce existente, cerca de 69,9% estão nas calotas polares e geleiras, 29,9% em reservas subterrâneas, estando o restante em rios, lagos e outros reservatórios.

É cediço que as águas armazenadas em calotas polares e geleiras são de difícil extração. No entanto, a segunda maior reserva de águas, as subterrâneas, devem ser objeto de atenção pela humanidade.

A maioria da água doce da Terra, porém, é armazenada no subterrâneo, logo abaixo da superfície ou mais profundamente. Essa água é chamada de lençol freático e é 60 vezes maior em volume que a água existente na superfície da Terra. Há muitos tipos de lençóis freáticos, o mais importante para os humanos é o da “água meteórica” – lençóis freáticos móveis que circulam como parte do ciclo da água, alimentando rios e lagos que estão acima do solo. Os reservatórios de água subterrâneos, conhecidos como Aqüíferos, são relativamente estáveis porque são cercados em corpos de pedra. Muitos deles são sistemas fechados, isto é, eles não são alimentados por meio de água meteórica. Poços e buracos perfurados em aqüíferos são fontes bastante seguras, mas para serem úteis o tempo todo, devem ser reabastecidos com água nova aproximadamente no mesmo ritmo de sua extração. Porém, no mundo todo, as pessoas estão extraindo água dos aqüíferos em um ritmo acelerado para atender os suprimentos decrescentes de água de superfície.⁵⁶

Efetivamente, a água doce é um recurso finito, sendo que deve se ter muita cautela no pertinente a preservação e utilização deste recurso natural. Cada vez mais os países buscam alternativas relativamente à obtenção de água doce. Neste sentido, as ameaças a este recurso são múltiplas, posto a busca frenética de certos países a este bem. Eis a preocupação do século XXI.

Como resultado de muitos fatores, o consumo de água per capita está explodindo. O consumo global e água está dobrando a cada 20 anos, mais que o dobro da taxa de crescimento populacional. A tecnologia e os sistemas de serviço de saneamento público, particularmente das nações industrializadas ricas, permitiram às pessoas usar muito mais água do que elas realmente necessitam.⁵⁷

⁵⁶ BARLOW, Maude. CLARKE, Tony. **Ouro Azul**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2003, p. 07.

⁵⁷ BARLOW, Maude. CLARKE, Tony. **Ouro Azul**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2003, p. 08.

O relatório mundial “Living Planet 2004”, publicado no dia 21 de outubro pela ONG WWF, mostra que o consumo de água está aumentando no planeta enquanto as fontes estão secando.⁵⁸

Citando alguns dados pertinentes aos maiores consumidores de água no mundo, tem-se que do total consumido somente 10% é decorrente do uso pessoal da água, em especial através de residências. A indústria utiliza entre 20 e 25% destes recursos, restando cerca de 65% a 70% para irrigação de lavouras – agricultura, que atualmente é quem demanda mais desse recurso natural.⁵⁹

Com efeito, há inúmeros países no mundo onde a escassez de água é fato consumado, sendo iniciativa principal daqueles estados a obtenção de alternativas para suprir a demanda crescente por este Recurso. Por outro lado, o Brasil, em sua vasta extensão territorial detém uma considerável reserva de água, seja superficial, seja subterrânea.

Vale citar, aqui, as palavras de Bárbara Ward e René Dubos:

As águas podem ser vistas de novo como criaturas da natureza, serviçais e amistosas para o homem se ele souber a maneira de assegurar sua cooperação; contudo podem, igualmente, transformar-se em criados sujos e taciturnos de acordo com o tratamento que se lhes dispensar. E, como qualquer administrador inteligente, sempre soube, os companheiros voluntariosos e saudáveis não são apenas parceiros mais atrativos; podem oferecer também uma perspectiva muito mais econômica do que escravos exaustos.⁶⁰

Muitos doutrinadores dispõem que se o petróleo foi fruto de disputas entre as nações no Século XX, a água será o principal motivo dos conflitos no Século XXI, na medida em que se trata de um recurso finito, objeto de progressiva exploração pelo homem.

Considerando a demanda crescente de água para os múltiplos usos a que se destina, é imperativo que a sociedade se preocupe em usá-la

⁵⁸ Disponível em: <http://www.wwf.org.br>. Acesso em 24 mai. 2008.

⁵⁹ BARLOW, Maude. CLARKE, Tony. **Ouro Azul**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2003, p. 07-11.

⁶⁰ WARD, Bárbara. DUBOS, René. **Uma terra somente**. São Paulo: Editora da USP, 1973.

eficientemente. A água é um recurso limitado, por isso é preciso preservá-la e controlar o seu uso.⁶¹

No mundo existem indústrias privadas especializadas na busca e exploração de recursos hídricos. Nesta senda, a exploração de aquíferos torna-se um importante mercado objeto de sucessivas e crescentes especulações. Grandes áreas, ainda pouco exploradas estão sendo adquiridas por empresas estrangeiras, com vistas a obtenção de enormes lucros nos próximos anos.

Do acima relatado, resta sem sombra de dúvidas a importância da água na sobrevivência do homem nos próximos anos. Neste aspecto, o estudo de medidas de proteção a este recurso é de suma importância à humanidade como um todo.

2.4 A água como um bem público na legislação dos países integrantes do Mercosul

A água é bem essencial para a vida, não só a humana, mas para a existência de toda vida no planeta. O direito à água é pressuposto fundamental do direito à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais das pessoas elencados nos artigos III e XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Entretanto, em âmbito mundial há dissonância de opiniões quanto a caracterização da água como um bem público, certamente devido a infinita quantidade de estados, vasta extensão de territórios, bem como ultrapassadas posições políticas, as quais ainda não evoluíram socialmente à importância dos recursos hídricos.

Em nosso país, está previsto nos artigos 1º e 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que é dever de todos os povos, de todas as nações, manter e preservar a água como patrimônio para as futuras gerações.

Com efeito, a Legislação Ambiental Brasileira tem como amplo o conceito de Meio Ambiente, visto que ela protege a vida de todas as formas possíveis, englobando aí a proteção de bens materiais e imateriais, com vistas a uma garantia

⁶¹ PES, João Hélio Ferreira. **O Mercosul e as Águas: a harmonização, via Mercosul, das normas de proteção às águas transfronteiriças do Brasil e Argentina.** Santa Maria: Ed. Da UFSM, 2005, p. 22.

de uma excelente qualidade de vida não só para os presentes, mas para as gerações futuras. Isso se vê claramente nos artigos 23, incisos III, IV, V, VI, VII, IX; 170, inciso IV; 225, caput, da Constituição Federal, bem como na Lei 6.938 de 1981, no seu artigo 3º, I.

É de se observar, que consoante artigo 22 da Constituição Federal, a competência legislativa em relação às águas é exclusiva da União, conforme inciso IV de referido dispositivo.

Em relação as normas de proteção às águas, o pioneiro no Brasil em sua regulamentação foi o conhecido Código de Águas, Decreto nº 24.643 de 1934, o qual admitia o domínio público e privado das águas.

Como domínio público, referido Decreto determinava que as águas poderiam ser de domínio da União, Estados e Municípios, além claro, da propriedade privada da mesma pelos demais cidadãos. Em relação a sua utilização, o vetusto Código dispunha a concessão ou autorização para seu uso.

A Constituição de 1988 extinguiu o domínio dos municípios sobre os recursos hídricos, bem como aboliu a propriedade privada da mesma, admitindo somente águas de domínio da União e dos Estados. Com feito, o artigo 26 da Carta Magna determina ser bem dos Estados as águas subterrâneas.

Nesta ordem constitucional, foi atribuída à União a competência para instituir o sistema de gerenciamento de recursos hídricos, bem como definir critérios de outorga de direitos de seu uso, sendo competente exclusiva para legislar sobre águas.

A Lei de Águas - Lei 9.433 de 1997 define em seu artigo 1º que a água como um bem de domínio público. Bens públicos, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas, incorpóreas, móveis, imóveis, semoventes, créditos, direitos e ações, que

pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autarquias, fundacionais e para estatais.⁶²

Este mesmo artigo 1º da Lei 9.433 de janeiro de 1997, enuncia que a água é um bem de domínio público, limitado e dotado de valor econômico. Com efeito, no artigo 2º desta mesma Lei está previsto que é objetivo da Política Nacional de Recursos Hídricos assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos.

Em razão da pertinência, colaciona-se o artigo 5º da Lei 9.433, onde restam consolidados os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

Artigo 5º São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:
I - os Planos de Recursos Hídricos;
II - o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;
III - a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos;
IV - a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
V - a compensação a municípios;
VI - o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Como visto, está previsto em lei a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos, bem como a cobrança pelo uso dos mesmos. Resta agora, analisar a instrumentalização destes mecanismos de proteção das águas.

Em primeiro lugar, está regulamentado no artigo 12 da Lei 9.433 que estão sujeitos à outorga pelo Poder Público o direito ao uso dos Recursos Hídricos “II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo”.

Por outro lado, a cobrança pelo uso destes recursos hídricos sob regime de concessão está submetido, consoante artigo 19 de referida lei, a reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor, incentivar a economia da água e ainda obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

⁶² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Malheiros, p. 428.

Deveras, ainda está prevista nesta lei uma compensação financeira aos Municípios, em razão da exploração do patrimônio público.

Desta forma, resta claro que a Lei 9.433 em nenhum momento referiu tão somente a cobrança pela utilização dos recursos hídricos com uma função fiscal, e sim, extrafiscal e parafiscal, a primeira principalmente a incentivar o racionamento da água, e a segunda para custeio de programas de intervenção e conservação deste bem público.

Na Argentina, revela-se através do Acordo Federal da Água, celebrado em Buenos Aires em 17 de setembro de 2003 pela Nação Argentina, as províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires, uma Lei marco da política hídrica daquele país, na medida que considera a água como um bem de domínio público e incumbe a cada Estado Provincial administrar seus recursos hídricos subterrâneos. A gestão da água é realizada por uma política de Estado em matéria hídrica, dada a vulnerabilidade dos recursos hídricos que visa a impulsionar ações necessárias à proteção e ao aproveitamento sustentável dos mesmos.

Já no Uruguai, observa-se que em plebiscito realizado no ano de 2004, mais de 64% dos uruguaios apoiaram a Reforma Constitucional que definiu a água como um bem público. O texto constitucional uruguaio estabelece que “a água é um recurso natural essencial para a vida” e constituem “direitos humanos fundamentais” o acesso à água e a todos os serviços de saneamento.

No Paraguai, a água potável é uma prioridade particularmente alta. Apenas 20% da população rural do país tem acesso a sistemas de água, uma das taxas mais baixas da América Latina.⁶³ Quanto aos demais habitantes, a água é um recurso oneroso, pois sua extração é efetuada por empresas particulares, as quais detêm a hegemonia da exploração deste recurso. Inobstante, referido recurso é considerado um bem público, sendo tão somente precariamente explorado e regulamentado.

⁶³ Disponível em: <http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=4239>. Acesso em 24 mai. 2008.

Neste aspecto, a concepção da água como um bem de domínio público é de suma importância, assim como a previsão em lei de mecanismos a serem utilizados pelo Estado de forma a proteger os mananciais e ainda efetuar a cobrança pelo uso dos recursos hídricos, seja em âmbito interno, como externo, conforme a seguir analisado.

2.5 O Aqüífero Guarani

O Aqüífero Guarani é uma das maiores reservas de água doce e potável do mundo. Este reservatório está localizado em parte do território do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, países estes integrantes do Mercado Comum do Sul – Mercosul.

O aqüífero Guarani é talvez o maior manancial transfronteiriço de água doce subterrânea no planeta, estendendo-se desde a Bacia Sedimentar do Paraná até a Bacia do Chaco-Paraná. Está localizado no centro-leste da América do Sul, entre 12º e 35º de latitude Sul e 47º e 65º de longitude Oeste, subjacente a quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Tem extensão total aproximada de 1,2 milhões de km², sendo 840 mil km² no Brasil, 225,500 mil km² na Argentina, 71,700 mil km² no Paraguai e 58.500 km² no Uruguai. A porção brasileira integra o território de oito Estados: MS (213.200 km²), RS (157.600 km²), SP (155.800 km²), PR (131.300 km²), GO (55.000 km²), MG (51.300 km²), SC (49.200 km²) e MT (26.400 km²). A população atual do domínio de ocorrência do aqüífero é estimada em 15 milhões de habitantes.⁶⁴

A nomenclatura “Aqüífero Guarani” é uma denominação unificadora de diferentes formações geológicas que foi dada pelo geólogo uruguaio Danilo Anton, em homenagem à grande Nação Guarani, que habitava essa região nos primórdios do período colonial. O aqüífero foi inicialmente denominado de Aqüífero Gigante do Mercosul, por ocorrer nos quatro países participantes do referido acordo comercial.⁶⁵

Sendo um dos maiores reservatórios de água do mundo, e tendo em vista a crescente escassez dos recursos hídricos, é de vital importância que os países possuidores deste reservatório o preservem. Para tanto, a adoção de medidas protetivas é necessária, sendo dever dos Estados membros do Mercosul legislarem

⁶⁴ Disponível em: <http://www.uniagua.org.br/website/default.asp?tp=3&pag=aquifero.htm#aquifero1>. Acesso em: 02 fev. 2008.

⁶⁵ Araújo, L.M. França, A.B. e Potter, P.E. 1995. Aqüífero Gigante do MERCOSUL no Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai: Mapas hidrogeológicos das Formações Botucatu, Pirambóia, Rosário do Sul, Buena Vista, Misiones e Tacuarembó. UFPR e PETROBRÁS, 16 p. Curitiba, Paraná - Brasil.

neste sentido, eis que já integrados em um bloco econômico, adotando assim, medidas ambientais conjuntas para preservação do Aquífero Guarani.

A água neste século é reconhecidamente um recurso vulnerável, finito e já escasso em quantidade e qualidade. Portanto, é um bem econômico⁶⁶. Neste viés, tendo em vista que a água atualmente também é vista como um bem econômico, a mesma está atrelada ao objeto de integração econômica do Mercosul.

Por sua vez a preocupação ambiental também atinge âmbitos comerciais, ultrapassando questões meramente sociais, pois a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida.⁶⁷

Com efeito, o estudo das normas ambientais protetivas dos recursos hídricos subterrâneos do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, é imprescindível para posteriormente apontar-se similitudes e disparidades, no pertinente a uma utilização sustentável no consumo dos recursos do Aquífero⁶⁸.

Cabe referir que já no Preâmbulo do Tratado de Assunção, há afirmação no sentido de 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.

Destarte, a reunião de informações legislativas é ferramenta fundamental para a implementação e consolidação de um sistema de gestão adotado em nível nacional e internacional, um desafio para todos os países contemplados pelo aquífero.⁶⁹ O Mercosul constitui um processo de integração. Sendo um processo,

⁶⁶ PEIXOTO FILHO, Aser Cortines.; BONDAROVSKY, Sandra Helena. **Água, bem econômico e de domínio público**. Revista CEJ, n.12, Brasília, set/dez 2000, p.14

⁶⁷ Silva, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2ªed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 44.

⁶⁸ Consumo Sustentável quer dizer saber usar os recursos naturais para satisfazer as nossas necessidades, sem comprometer as necessidades e aspirações das gerações futuras

⁶⁹ Regiane Schio. **Aquífero Guarani: a maior reserva de água doce do mundo**. Disponível em http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./agua/doce/index.html&conteudo=./agua/doce/artigos/aquifero_guarani.html

está sempre acontecendo e implementando algum aspecto, seja econômico, político ou social⁷⁰.

Com efeito, pertinente será o estudo da elaboração e efetivação de eventuais tratados internacionais neste sentido, bem como estudo detalhado das perspectivas legislativas integradas para proteção do Aquífero Guarani, tendo em vista o mercado econômico em expansão nos países membros do Mercosul.

2.6 Importância desta Reserva Subterrânea de Água Doce

A escassez de água potável nos próximos anos é fato já consolidado, como reiteradamente relatam os estudiosos. Com efeito, relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas para a educação, Ciência e Cultura (UNESCO) a propósito do Fórum Mundial da Água, que aconteceu em Kyoto, no Japão, mostra que outros países enfrentam a mesma dificuldade. O relatório da UNESCO não faz rodeios e aponta a água como motivo da próxima crise mundial.⁷¹

O Brasil, ao contrário da maioria dos países do mundo, dispõe de um vasto manancial de recursos hídricos, o que acarreta inclusive seu mau uso, haja vista as heranças de ser a água propriedade privada do indivíduo.

No atinente a água subterrânea, tem-se a desenfreada abertura de poços, os quais sem uma regulamentação e controle por parte do Poder Público têm consumido este fonte de água, necessitando uma especial atenção do administrador público relativamente à preservação desta fonte para o futuro.

É imperioso recordar experiências de outros países vinculadas à exploração de aquíferos subterrâneos de água doce. Um grande exemplo é o Aquífero de Ogallala, localizado no Centro-Oeste Norte Americano, região de mais de três milhões de metros quadrados.

⁷⁰ ALMEIDA, Alessandra Juttel. **Mercosul: antecedentes, estrutura e objetivos**. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 143, 26 nov. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4513>>. Acesso em: 14 set. 2005.

⁷¹ BAPTISTA, Zulmira M. de Castro. **Direito Ambiental Internacional: política e conseqüências**. São Paulo: Editora Pillares, 2005, p. 103.

Em relação a este aquífero, revela-se que o bombeamento de água fez as profundidades dos poços passarem dos 30 (trinta) metros há quarenta anos atrás, para mais de 100 (cem) metros, atualmente. Com efeito, a água retirada era utilizada principalmente nas atividades agrícolas, onde a perda de água é gritante.

De fato, durante vários anos esta reserva de água foi explorada de forma desenfreada, sem a consciência de que a mesma um dia irá acabar.

Assim, para reduzir os custos de produção da água e conseqüentemente, as taxas de bombeamento dos poços, os fazendeiros tiveram que substituir os métodos tradicionais de irrigação, bem como as formas de plantio das culturas tradicionais. Desta forma, a gestão da escassez de água na região significou uso cada vez mais eficiente da gota d'água disponível, mediante a mudança dos métodos de irrigação e das condições de uso e ocupação da terra.⁷²

Em verdade, a utilização destes mananciais subterrâneos de água trata-se de uma exploração gratuita do recurso, o qual, em vista de sua peculiaridade e extensão, inviabiliza aos Estados realizarem o gerenciamento dos mesmos.

A conscientização dos consumidores, quanto à possibilidade de extinção destas reservas de água, quando de sua exploração desenfreada, vem a demonstrar a importância da proteção do Aquífero Guarani pelos países integrantes do Mercosul.

É entendimento assente na doutrina que a ausência de um regramento único quanto à utilização dos recursos do Aquífero Guarani levará inevitavelmente a degradação contínua e progressiva do mesmo, em total alvedrio das tendências preservacionistas vigentes. Já adverte Aldo Rebouças que:

Tendo em vista que a utilização da água subterrânea proporciona mais rápidos retornos aos investimentos realizados – para abastecimento urbano, indústrias ou desenvolvimento de agronegócios – havendo uma crescente percepção da sua importância no meio empresarial. Entretanto, na medida em que este manancial permanece fora do sistema jurídico e institucional das águas, qualquer indivíduo pode perfurar um poço

⁷² REBOUÇAS, Aldo. **Uso Inteligente da Água**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004, p. 92.

ou abandona-lo, freqüentemente, sem tecnologia adequada, pondo em risco os investimentos realizados.⁷³

Nas últimas décadas, verifica-se uma tendência da captação e utilização de águas subterrâneas para abastecimento público e privado, como também uma crescente preocupação do risco de contaminação do aquífero e de sua exploração irracional. A essa situação soma-se a ausência de um controle eficaz para a utilização deste recurso hídrico em âmbito de Mercosul, notadamente sobre a implementação de instrumentos de gestão e de ordenamento territorial, em matéria de recursos naturais compartilhados como é o caso do mesmo.

⁷³ REBOUÇAS, Aldo. **Uso Inteligente da Água**. São Paulo: Escrituras Editoras, 2004, p. 100/101.

3 A COBRANÇA PELO USO DOS RECURSOS HÍDRICOS DO AQUÍFERO GUARANI

Uma primeira análise sobre a possibilidade da cobrança pelo uso dos recursos hídricos do Aquífero Guarani, deve ser iniciada a partir do estudo da própria legislação brasileira, de forma a verificar a sua viabilidade em âmbito interno e posteriormente, implementação em âmbito internacional, em conjunto com outros Estados. Neste aspecto, é elementar o estudo da Constituição Federal do Brasil, a qual sem sombra de dúvidas irá apontar o caminho a ser seguido.

Resta a ser trabalhado em um segundo momento, qual seria o tipo de cobrança a ser realizada, se possível, pelo Poder Público em face aos indivíduos, pois se busca consolidar qual a melhor forma de cobrança pelo uso dos recursos hídricos, em especial com vistas a sua preservação.

Posteriormente, em uma ótica internacional, verifica-se a possibilidade da adoção desta medida em âmbito de Mercosul, através dos países integrantes do bloco, e que estão geograficamente localizados sobre o Aquífero, nas razões já referidas alhures.

3.1 Poder e Competência Arrecadatória em âmbito interno e externo

A exigência por parte do Estado de recursos financeiros de seus administrados é sempre decorrente do exercício do seu poder, decorrente de sua soberania. Seja através de receitas originárias, obtidas pela exploração de seu próprio capital, ou ainda, receita derivadas, pela exploração de capital alheio, o Estado obtém recursos financeiros para o exercício de suas funções, conforme será explicitado nas linhas seguintes.

Como visto no capítulo anterior, o Poder Público tem autorização legal de forma a instituir uma cobrança pela utilização dos recursos naturais, no caso em questão, os recursos hídricos, armazenados em reservas subterrâneas.

Esta exigência a ser realizada pelos administrados, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, pode ser efetuada através de receitas originárias, como por exemplo os preços públicos, ou ainda, receitas derivadas, como os tributos.

De tudo ora exposto, resta consignado que o Poder Público está autorizado a instituir cobrança pela utilização de recursos hídricos. Esta autorização é decorrente de sua competência para tanto, ou seja, poder para criar determinada receita, seja ela originária ou derivada.

Em regra, a exigência de tributos por parte do Poder Público está atrelada ao seu objetivo de arrecadação de receitas financeiras, ou seja, obter recursos para suprir as despesas originadas na administração pública. Deveras, alguns tributos destoam desta finalidade, tendo como seu objeto principal a intervenção no mercado, desestímulo ao consumo de determinadas mercadorias, dentre outras funções intituladas extrafiscais ou parafiscais.

Neste aspecto, deve ficar claro que ao participar de tratados internacionais os países devem levar em conta que dessa parceria regional não poderão obter apenas vantagens, ainda mais no caso do Mercosul. Esta afirmativa é pertinente, na medida em que aderindo a um tratado internacional de tributação o país signatário passa a seguir regras conjuntas, aderindo aos benefícios desta integração, e também aos prejuízos, como por exemplo, o exercício de seu poder soberano e a eventual perda de receita.

É cediço que normas tributárias sempre causam divergências em sua aplicação, não apenas no Mercosul, mas também em âmbito nacional. Nesta senda, tem-se inúmeros problemas na aplicabilidade das normas fiscais, devido à especialidade da matéria, em especial por sua importância orçamentária.

Na tentativa de arrolar regras gerais quanto ao Sistema Tributário, a Constituição Federal brasileira coloca em seu artigo 150 alguns princípios básicos.⁷⁴

⁷⁴ Artigo 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

O primeiro deles é o da legalidade, pelo qual é vedado ao Poder Público instituir ou aumentar tributos sem lei prévia que o estabeleça. De fato, referido princípio veda ao Estado a instituição de tributos de forma abusiva, ou ainda, em desrespeito ao processo legislativo.

Ligia Maria Lopes Rodrigues Ribas concebe o princípio da legalidade como um instituto de caráter constitucional, verdadeiro eixo entre o Poder Legislativo e o Executivo quanto à produção normativa, excluindo a possibilidade de normatização de matérias por outra via que não seja a legislativa.⁷⁵ Com isso, por imperativo constitucional, não se mostra possível ao Poder Executivo, a partir da expedição de atos administrativos, instituir ou aumentar tributos, ressalvando situações autorizadas pela própria Constituição.⁷⁶

No inciso II do artigo 150 da Constituição Federal do Brasil, tem-se o princípio da isonomia, cujo objetivo básico é igualar os desiguais, de forma que todos os contribuintes tenham tratamento semelhante. Em outras palavras, a partir desse princípio constitucional, o legislador, o interprete ou mesmo o aplicador da lei não poderá estabelecer diferenças de tratamento entre contribuinte, devendo seguir a máxima segundo qual se deve tratar igualmente aqueles que se encontram em situação juridicamente equivalente e conferir tratamento diferenciado àqueles que estão em situação juridicamente desigual, respeitando suas desigualdades.

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

(...)

⁷⁵ RIBAS, Ligia Maria Lopes Rodrigues. **Processo Administrativo Tributário**. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, p.32.

⁷⁶ Vale citar neste aspecto, o artigo 153, §1º da Constituição Federal de 1988.

Logo a seguir, estão previstos os princípios da irretroatividade e anterioridade, os quais, respectivamente: veda qualquer possibilidade da norma tributária instituidora ou majoradora incidir sobre fatos geradores ocorridos antes da sua entrada em vigor; e estipula um prazo para a entrada em vigor da lei tributária, de forma que o contribuinte possa se preparar para esta nova cobrança ou acréscimo da mesma.

Aliás, este último princípio justifica-se pela necessidade dos sujeitos passivos terem conhecimento, com antecedência razoável, da carga tributária a que serão submetidos em virtude da instituição de nova espécie tributária ou aumento de tributo já existente. A partir do princípio da anterioridade é vedado as pessoas políticas instituir ou aumentar tributos no mesmo exercício financeiro em que houver sido publicada a lei responsável pela instituição ou aumento

No inciso IV do artigo 150, tem-se o princípio da vedação do confisco, pelo qual o valor exigido pelo Fisco não pode tornar a atividade do indivíduo inviável, comprometendo sua continuidade. Para Luciano Amaro:

“(...) o princípio da vedação do tributo confiscatório não é um preceito matemático; é um critério informador da atividade do legislador, é além disso, preceito dirigido ao interprete e ao julgador que, a vista das características da situação concreta, verificará se um determinado tributo invade ou não o território do confisco”.⁷⁷

O princípio da liberdade de tráfego consolida o direito dos contribuintes e bens de seguirem seu destino, mesmo com o não pagamento dos tributos. Novamente citando Luciano Amaro:

“(...) o que a Constituição veda é que o tributo onere o tráfego interestadual e intermunicipal de pessoas ou de bens; o gravame tributário seria uma forma de limitar esse tráfego. Em última análise o que está em causa é a liberdade de locomoção (de pessoas ou bens) (...)”.⁷⁸

⁷⁷ AMARO. Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 142.

⁷⁸ AMARO. Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 144.

Previsto no artigo 145, §1º da Constituição⁷⁹, imperioso citar o princípio da capacidade contributiva, o qual tem como destinatário o legislador, de forma que no processo de elaboração da lei instituidora de determinados impostos, deverá ser conferido um caráter pessoal a norma legal, graduando a exigência fiscal segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Em suma, o Estado é uma entidade soberana, sendo que no exercício de sua competência, em especial a tributária, há princípios constitucionais a serem respeitados.

Já no plano internacional, o Estado ao representar a nação em suas relações com outras nações, também vem a intervir na área fiscal. De fato, no exercício de sua soberania o Estado exige que os indivíduos lhe forneçam os recursos de que necessita, instituindo os tributos. Outrossim, pode exercer este poder de tributar, que é uma parcela do exercício de sua soberania no campo das relações internacionais, surgindo aqui grandes polêmicas, posteriormente analisadas.

No Mercosul, as legislações tributárias dos países integrantes, inclusive dos associados, devem ser submetidas à ocorrência da intitulada “harmonização entre as legislações”, para a implementação de uma cobrança conjunta e uniforme. De fato, não haveria maior dificuldade. No entanto, o Brasil o qual possui a maioria das normas regentes do sistema tributário positivadas na Constituição Federal, é o mais resistente à instituição de uma norma tributária comum.

Os demais países do Mercosul, elencam em suas constituições apenas princípios e competências, característica esta que facilita a reforma de determinadas matérias, como por exemplo, a criação de tributos voltados à proteção ambiental. Ao final deste capítulo será realizada uma breve exposição acerca do sistema tributário

⁷⁹ Artigo 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

§ 1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

(...)

destes países, cujo objetivo é verificar a possibilidade da adoção de tributos comuns entre os Estados do Bloco.

3.2 Formas de Cobrança pelo uso dos Recursos Naturais

Inicialmente deve-se esclarecer que o Poder Público dispõe basicamente de dois mecanismos capazes de apropriar-se de patrimônio do contribuinte, uma receita originária do Estado, e outro derivada, adotando-se nessa conceituação a escola alemã, concernente a classificação da receita pública.

Nesse sentido, vale colacionar o doutrinado por Luiz Emygdio F. da Rosa Jr:

Receitas Originárias são as auferidas pelo Estado em decorrência da exploração do seu próprio patrimônio, agindo sem exercer o seu poder de soberania, não havendo, pois, obrigatoriedade no seu pagamento pelo particular, sendo, portanto, receitas voluntárias, contratuais e de direito privado (receitas patrimoniais).⁸⁰

Ricardo Lobo Torres dispõe que as receitas originárias compreendem os preços públicos, as compensações financeiras e os ingressos comerciais. Preço Público, para o autor, significa o ingresso não devido ao Estado Administrativo Intervencionista como contraprestação por benefício recebido. Compensação financeira, em sua ótica, corresponde à participação dos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União no resultado da exploração de recursos hídricos, por exemplo.⁸¹

Logo a seguir, Luiz Emygdio F. da Rosa Jr define receitas derivadas:

(...) são as provenientes de bens pertencentes ao patrimônio dos particulares, impostas coercitivamente aos cidadãos, constituindo receitas obrigatórias, de direito público. Tais receitas decorrem de atividades financeiras que o Estado desempenha investido de sua soberania, sendo, portanto, receitas legais. As receitas derivadas compreendem os tributos e as multas, fiscais ou não.⁸²

⁸⁰ JUNIOR, Luiz Emygdio F. da Rosa. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. 18ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 61.

⁸¹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 148/153.

⁸² JUNIOR, Luiz Emygdio F. da Rosa. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. 18ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 62.

A título exemplificativo, como receita originária, está prevista na Constituição Federal de 1988 a CEFEM - Contribuição pelo Uso de Recursos Naturais, pela qual o Poder Público cobra dos exploradores destes recursos parcela do meio ambiente explorado, como forma de propiciar, através destes recursos, uma recomposição do meio ambiente. É assente na doutrina e tribunais brasileiros, que esta contribuição tem caráter nitidamente indenizatório, não sendo um tributo, mas sim um preço público.

Em outro aspecto, como receitas derivadas, tem-se os tributos, sejam eles impostos, taxas ou contribuições especiais, conforme previsto nos arts. 145 e 149 da Carta Magna brasileira. Estas espécies também destinam aos cofres públicos parcelas do que é explorado pelo contribuinte. No entanto, por se caracterizarem como tributos, detêm aspectos especiais quanto a sua incidência, em especial a compulsoriedade ao seu pagamento, nos termos do artigo 3º do Código Tributário Nacional.⁸³

A obrigação de um indivíduo, contribuinte, ter de pagar um tributo, como por exemplo, em contraprestação a determinado serviço deve seguir uma pré-determinação legal. Desta forma, voltamo-nos à doutrina de Luciano Amaro⁸⁴, o qual assim enuncia o que vem ser uma obrigação tributária: “A obrigação tributária (lato sensu) nasce à vista de fato previamente descrito, cuja ocorrência tem a aptidão, dada por lei, de gerar aquela obrigação”,

Da mesma forma, enuncia o artigo 114 do Código Tributário Nacional: “Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência”. Desta maneira, resta evidente, que para a existência de qualquer obrigação tributária, seja ela, imposto, taxa, e demais espécies, há de se permanecer atrelado a Lei, pois só esta, e somente esta é capaz de criar, de

⁸³ Artigo 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

⁸⁴ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

instituir um tributo, sob pena de estarmos ferindo o Princípio da Legalidade Tributária, artigo 150, I da Constituição Federal de 1988.⁸⁵

Neste sentido, inevitável é a análise de qual destas formas no Brasil, tributo ou preço público, é a mais apropriada para se resguardar os recursos hídricos do Aquífero Guarani e, aí sim, se chegar a possibilidade da adoção destas medidas de forma integrada pelos países do Mercosul, pelas razões já anteriormente expostas.

3.3 Possibilidade Jurídica da Instituição de Preços Públicos

A fim de dirimir qualquer dúvida a respeito da natureza da compensação financeira pela exploração de recursos minerais, toma-se como ponto de partida a fundamentação de uma decisão do Supremo Tribunal Federal.

Em acórdão proferido pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, ao ser julgado o Recurso Extraordinário nº 228.800-5/DF, publicado em 16 de novembro de 2001, discorreu-se sobre a real natureza da receita auferida mediante a utilização dos bens públicos, que nada se assemelharia à de ordem tributária, mas sim, patrimonial.

Dentre os elementos demonstrados no referido acórdão, podem-se destacar alguns que serão elementares para o estudo aqui realizado. Em primeiro lugar, o artigo 20, § 1º da Constituição Brasileira assim preceitua:

É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Este dispositivo constitucional expõe que a exploração e a utilização de recursos hídricos ou outros recursos minerais é levada a efeito, desde que

⁸⁵ Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

estabelecida a participação nos resultados, ou compensação financeira, isto é, indenização, que são institutos de direito privado, mais precisamente o de obrigações, situado dentro do Direito Civil brasileiro.

Diante disso, pode-se dizer que a compensação financeira constitui receita patrimonial do Estado, cuja origem se encontra na exploração do patrimônio público, já que os recursos minerais pertencem à União, por expressa disposição constitucional.

A compensação financeira estabelecida como uma alternativa à participação nos resultados, tem sua razão de existir no ordenamento jurídico brasileiro, pois a exploração de recursos hídricos e minerais é assaz prejudicial à União, Estados e Municípios, a médio e longo prazo, além de representar uma recomposição, expressa em valor pecuniário, dos prejuízos que possa suportar, futuramente. A Constituição Nacional de 1988 distingue a participação da compensação. Esta última pressupõe um "prejuízo" decorrente da exploração.

Nessas ocasiões, exatamente onde a perda ambiental não poder ordinariamente minimizada ou contida por medidas mitigadoras, impende que se proceda à chamada compensação ambiental, isto é, providência de reequilíbrio ou reequipamento, podendo mesmo chegar-se ao transplante ou reconstrução do meio ambiente extraordinariamente impactado por determinado empreendimento. Tais são as medidas compensatórias que têm por escopo "notadamente alguns custos sociais que não podem ser evitados ou o uso de recursos naturais não renováveis".⁸⁶

Retornando a idéia de que a compensação financeira guarda maior relação com o instituto da indenização, por ter a natureza de reparação de um dano futuro causado pela exploração de recursos hídricos e minerais, a Lei nº 9.433 de 1997 preceitua em seu artigo 1º como sendo estes bens públicos e de uso comum do povo, valendo salientar que a Lei nº 2.004 de 1953, em seu artigo 27, já caminhava no sentido de ser prestada indenização ao ente da Federação, a saber:

Artigo 27. A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás.

⁸⁶ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 185.

§ 1º Os valores do óleo e do xisto betuminoso serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo.

§ 2º Será efetuado trimestralmente o pagamento de que trata este artigo.

§ 3º Os Estados e Territórios distribuirão 20% (vinte por cento) do que receberem, proporcionalmente aos Municípios, segundo a produção de óleo de cada um deles devendo este pagamento ser efetuado trimestralmente.

§ 4º Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias.

Posteriormente, a Lei 7.990 de 1990 alterou a redação deste artigo de indenização para compensação financeira, uma vez que a Constituição Federal já dispunha a respeito deste último.

Importante dizer que a exigência desta compensação financeira não decorre do exercício da soberania do Estado para a arrecadação de receitas como custeio das despesas públicas, mas sim, de uma recomposição que decorre da exploração de bens públicos, exploração essa que se inclui no campo das receitas originárias, ou patrimoniais, em contrapartida às receitas derivadas, ou tributárias.

A título de citação, de modo a sobrepôr a natureza patrimonial da compensação financeira, pode-se acrescentar um trecho de Celso Bastos:

Receitas patrimoniais são aquelas geradas pela exploração do patrimônio do Estado (ou mesmo pela sua disposição), feitas segundo regras de direito privado, conseqüentemente sem caráter tributário. Com efeito, os Poderes Públicos desfrutam de um patrimônio formado por terras, casas, empresas, direitos, que são passíveis de serem administrados à moda do que faria um particular, isto é, dando em locação,⁸⁷ vendendo a produção de bens ou mesmo cedendo o imóvel ou o direito.

Não restam dúvidas de que a compensação financeira, como forma de ingresso de capital nos cofres públicos, se dá também mediante a exploração de bens públicos como florestas, rios, etc, e que o capital angariado pela pessoa de direito público a que se referir, constituindo-se uma receita legitimamente patrimonial, deve ser aplicado, como ato vinculado, na prestação de serviços ou até realização de obras que visam a garantia do bem estar social, no caso de haver dano futuro ao meio ambiente.

⁸⁷ BASTOS, C. R. **Curso de direito financeiro de direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 38.

Para complementar essa afirmativa: “Os ingressos patrimoniais são obtidos através da exploração dos bens dominiais do Estado, como sejam as florestas, as ilhas, as estradas, os imóveis residenciais ou comerciais, etc. As suas principais formas são os preços públicos e as compensações financeiras”.⁸⁸

Nesta senda, ou podem receber compensações financeiras, que têm a natureza de indenização pela perda de recursos naturais situados em seus territórios ou de contraprestação pelas despesas que as empresas exploradoras de recursos naturais causam aos poderes públicos, que se vêem na contingência de garantir a infra-estrutura de bens e serviços e a assistência às populações envolvidas em atividades econômicas de grande porte, como ocorre com o estado do Rio de Janeiro, que é o maior produtor de petróleo do Brasil, e com os seus municípios da região de Campos, obrigados a investir recursos substanciais em políticas públicas de apoio à exploração de plataforma.

Em suma, trata-se de uma indenização pelos problemas que potencialmente a exploração destes recursos podem ocasionar, com vistas a compensar as despesas que o ente público terá com as políticas de exploração e racionalização do uso destes recursos, muito embora não constitua uma despesa pública corrente e, muito menos, de capital. Não obstante o artigo 21 da Lei nº 9.433 de 1997, prescreva hipóteses aparentes de "fato gerador", a fim de exigir a cobrança da CEFEM.

A instituição de uma contribuição para a recomposição do meio ambiente degradado, com caráter indenizatório, caracteriza-se como um preço público, como reiteradamente têm decidido nossos tribunais.⁸⁹

⁸⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **Direito financeiro e tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 150

⁸⁹ CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. COMPENSAÇÃO PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS. CONSTITUCIONALIDADE. 1. A compensação financeira pela exploração de recursos minerais, criada pela Lei n. 7.990, de 1989, com fundamento no artigo 20, Parágrafo 1., da CF/88, é receita patrimonial e não tributária dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e a ela não se aplicam os princípios constitucionais tributários. Precedentes desta Corte. 2. Apelação improvida.” (AMS nº 92.01.31250-4/DF, TRF-1ª Região, 4ª Turma, Rel. Juiz MÁRIO CÉSAR RIBEIRO, DJU, ed. 26-02-99, p. 424)

Ainda, nesta mesma tipologia de preço público, tem-se com a edição da Lei 9.985 de 2000, a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), dispondo em seu artigo 36 que:

Artigo 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

(...)

Já no Decreto nº 4.340 de 2002, que regulamentou a lei supra colocada, tem-se em seu artigo 31 que:

Artigo 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei nº 9.985, de 2000, o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais.

Parágrafo único. Os percentuais serão fixados, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados, conforme estabelecido no caput.

Revela-se que esta compensação é devida por empreendedores cujos empreendimentos sejam considerados de significativo impacto ambiental, sendo que os pagamentos obtidos com a mesma se prestam ao apoio financeiro, implantação e manutenção de unidades de conservação ambiental realizadas em razão da obra.

Com efeito, referida compensação não fora regulamentada ainda pelo Poder Legislativo brasileiro, tendo em vista as peculiaridades de sua criação.

Neste aspecto, a exigência de preço público, ou ainda, uma recomposição financeira, ante a ausência de compulsoriedade, bem como os demais requisitos

atinentes aos tributos⁹⁰, revela-se que para cumprir sua finalidade, ou seja, recompor o meio ambiente, até é atingida. No entanto, como um mecanismo de intervenção nos aquíferos, em especial a regulamentação e imposição de valores maiores aos que desrespeitarem seus limites, é papel dos tributos, principalmente aqueles com funções extrafiscais.

3.4 Possibilidade Jurídica da Instituição de Tributos Ambientais

O Poder Público dispõe de um instrumento eficaz na defesa ambiental, que é o tributo. Originariamente, o objetivo dos tributos sempre foi angariar recursos financeiros ao Estado, de forma a este fazer frente às despesas de seu orçamento. Esta é a típica função fiscal dos tributos, ou seja, arrecadar recursos financeiros.

Existe, porém, uma outra função dos tributos, qual seja a de um caráter extrafiscal. Atinente a esta função, observa-se a possibilidade do Poder Público intervir na política econômica, social, administrativa, sanitária e, principalmente, ambiental.

Assim, como espécie de receitas derivadas, apresentam uma função fiscal, identificada pela idéia de fonte de obtenção de receitas financeiras para o Estado; e uma função extrafiscal representada pela possibilidade do Poder Público, a partir da tributação, interferir na economia de mercado e no próprio direito de propriedade. É o que ocorre no Brasil, por exemplo, com o Imposto de Importação, cuja variação da alíquota tem influência do desenvolvimento de operações voltadas a importação de bens. Situação que também pode ser trazida é a progressividade das alíquotas do Imposto Territorial Rural como forma de desestimular propriedades improdutivas.⁹¹

No entanto, não se pode reconhecer que um tributo mantenha, com exclusividade, a finalidade fiscal ou extrafiscal. Conforme Paulo de Barros Carvalho,

⁹⁰ Neste sentido, vale citar o artigo 3º do Código Tributário Nacional: "Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

⁹¹ O artigo 11 da Lei 9.393, de 19.12.1996 que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural estabelece a possibilidade da incidência de alíquotas progressivas do imposto que variam de 0,03% a 20% incidente sobre o Valor da Terra Nua Tributável conforme a área e o Grau de Utilização do imóvel. Dessa forma, propriedades rurais que revelem um Grau de Utilização reduzido serão tributadas com alíquotas mais elevadas.

“os dois objetivos convivem, harmônicos (...), na mesma figura impeditiva, sendo lícito apenas verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro”.

Diante disso, a tributação extrafiscal ambiental pode ter duas finalidades: a primeira, cobrar do poluidor ou explorador, sob a forma de tributo, valor referente à sua atividade poluidora ou potencialmente poluidora; a segunda, sob a forma de incentivo fiscal, cuja finalidade seria estimular processos e tecnologias ambientalmente corretos.⁹²

No mundo moderno, o tributo é largamente utilizado com o intuito de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões. Esse, na verdade, é o estágio atual das finanças públicas, em que um tributo dificilmente é utilizado apenas como instrumento de arrecadação. A arrecadação pode ser o principal objetivo, mas não necessariamente o único.

(...)

Essa visão moderna do tributo denomina-se extrafiscalidade, que consiste em utilizar-se do tributo com função diversa da arrecadatória, ou seja, para estimular ou desestimular comportamentos sociais.⁹³

Em outras palavras, conforme discorre Ricardo Berzosa Saliba:

Assim, juntamente com o resultado tributário decorrente de uma ordem financeira – fiscalidade, se a Constituição Federal autorizar a incidência de tributos que acabem por intervir num determinado fato social – v.g. política fiscal em prol do meio ambiente -, podemos então dizer estarmos também diante de um instrumento que pela sua qualidade pode instituir uma reforma que venha a gerir o bem estar social.⁹⁴

Outrossim, em relação aos tributos, imperioso referir quanto a destinação de suas receitas, na medida que nem sempre há uma destinação do valor arrecadado com o fim a que o tributo foi criado.

A doutrina divide sistematicamente os tributos em vinculados ou não vinculados, sempre observando a destinação dos recursos auferidos com os mesmos. No sistema tributário nacional, tem-se 05 (cinco) espécies tributárias, quais

⁹² ARAÚJO, Cláudia Campos de. **Meio Ambiente e Sistema Tributário: novas perspectivas**. São Paulo: Editora Senac, 2003, p. 31-32.

⁹³ ARAÚJO, Cláudia Campos de.; FERREIRA, Maria Isabel Reis.; RODRIGUES, Patrícia Castilho.; SANTOS, Simone Marques dos.. **Meio Ambiente e Sistema Tributário**. São Paulo: Editora Senac, 2003, p. 30.

⁹⁴ SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 274/275.

sejam impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios, conforme o artigo 145⁹⁵ e arts. 148⁹⁶ e 149⁹⁷ da Constituição Federal. Em razão do tema objeto deste trabalho, somente serão referidas aquelas com possibilidade de serem aplicadas em relação a proteção dos recursos hídricos, excluindo-se de análise as contribuições de melhoria e os empréstimos compulsórios.

3.4.1 Os impostos

O conceito de fato gerador do tributo é uma situação material descrita pelo legislador: adquirir renda, prestar serviços. Segundo o mestre Alfredo Augusto Becker, este é também conhecido como “suporte fático” ou “Tatbestand” ou “fattispecie” ou “hecho imponible” ou “pressuposto del tributo”.⁹⁸

Em relação aos impostos, pode-se dizer que estes estão rigidamente previstos na Constituição Brasileira, nos arts. 153⁹⁹, 155¹⁰⁰ e 156¹⁰¹. Com efeito,

⁹⁵ Artigo 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; (...)

⁹⁶ Artigo 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no artigo 150, III, b.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

⁹⁷ Artigo 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos artigos 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no artigo 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

(...)

⁹⁸ BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3ª edição, São Paulo: Lejus, 1998, p. 318.

⁹⁹ Artigo 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

(...)

para a instituição de um novo imposto, tipicamente com objetivo à proteção ambiental, teria que se proceder a uma alteração constitucional, depreendendo-se desde já a dificuldade de instituição de tal imposto “ambiental”.

No entanto, os impostos em sua natureza são não vinculados, ou seja, tudo que é arrecadado com eles é destinado ao cofre único da União, Estados ou Municípios, não ocorrendo na hipótese a obrigatoriedade de aplicação das receitas obtidas com o fim a que ele foi criado, conforme previsão do artigo 16 do Código Tributário Nacional¹⁰². Neste sentido, também pode se afastar a efetividade da instituição de um imposto ambiental.

Por outro lado, os impostos já existentes podem ser utilizados indiretamente à proteção ambiental. As isenções e incentivos fiscais podem ser os meios de efetivar a curto prazo estas medidas.¹⁰³

Como exemplo, cita-se o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS Ecológico, adotado por alguns dos Estados da Federação Brasileira, através do qual, levando-se em conta alguns critérios qualitativos e quantitativos, o Estado titular da competência para este imposto repassa ao Município que em melhor índice realizar a proteção ambiental de sua área, um percentual maior da arrecadação do

¹⁰⁰ Artigo 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores.

(...)

¹⁰¹ Artigo 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no artigo 155, II, definidos em lei complementar.

(...)

¹⁰² Artigo 16: Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

¹⁰³ Nos Estados Unidos, o imposto é amplamente empregado na tributação ambiental, como é o caso da incidência de impostos sobre a produção e o consumo de certos produtos poluidores, com isenção parcial ou total a outros não, ou menos, poluidores ou reciclados ou recicláveis, de que é exemplo a restituição do imposto sobre vasilhames, quando da devolução dos recipientes. Também o imposto de renda contempla um “adicional ambiental” e a dedutibilidade de doações de terrenos e matas com finalidade preservacionista. (OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 59/60).

ICMS, fugindo assim do Princípio do Poluidor Pagador, e atribuindo uma recompensa aos Municípios, que localmente tem um maior poder de fiscalização, uma recompensa pela preservação do meio ambiente.

Trata-se, portanto, de espécie tributária não vinculada porquanto a sua exigência não está condicionada a nenhuma atividade estatal específica relativamente contribuinte. Na verdade a exigência do imposto se acha atrelada a um fato do contribuinte, revelador da sua capacidade contributiva¹⁰⁴. Em outras palavras, examinando a regra matriz de incidência tributária das diversas espécies de impostos previstos na Constituição Federal verifica-se que em nenhuma delas está presente a atuação do Estado. Diferentemente disso, todos os impostos apresentam como hipótese de incidência tributária um agir (prestar serviço, auferir renda, etc) ou um ter (propriedade imobiliária) inteiramente alheio a atuação Estatal.

A ausência de vinculação dos impostos compreende também o produto da sua arrecadação. Com efeito, é vedada a vinculação do produto da arrecadação dos impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a repartição do produto da arrecadação dos impostos conforme os artigos 158 e 159, destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino segundo o artigo 212 e a prestação de garantias as operações de crédito por antecipação de receita, positivada no artigo 165, §8º e artigo 167, inciso IV, todas as hipóteses previstas constitucionalmente.

De fato, a criação de um imposto, cujo fato gerador seria o uso dos recursos hídricos de um aquífero, prescindiria de uma emenda constitucional. Posteriormente à edição de lei específica para sua instituição, bem como demais procedimentos legislativos até a definitiva criação de um imposto.

¹⁰⁴ Para Regina Helena Costa o princípio da capacidade contributiva é orientador dos impostos, espécies tributárias não vinculadas. Destaca a autora que “sendo o imposto espécie tributária cuja hipótese de incidência consiste num fato qualquer que não constitua numa atuação estatal, já se depreende que essa modalidade de exação só pode fundar-se no princípio da capacidade contributiva do sujeito passivo. E assim é porque no imposto o sujeito passivo realiza comportamento indicador de riqueza que não foi, de maneira alguma, provocada ou proporcionada pelo Poder Público. Tal riqueza, portanto, e a única diretriz que pode ser seguida pela tributação não vinculada a uma atuação estatal”.(COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva**. 3 edição. Sao Paulo:Malheiros, p.53).

Em comentário ao artigo 16 de do Código Tributário Nacional, supra colocado, assim se posicionou José Marcos Domingues:

Ora, no Brasil, considerando-se o disposto no artigo 16 do Código Tributário Nacional, os impostos indiretos sobre a produção e o consumo podem ser amplamente utilizados como instrumento de tributação ambiental, através de um sistema de graduações de alíquotas, isenções e restituições conforme a natureza dos produtos ou mercadorias, de sorte a se estimular a fabricação de produtos mais eficientes e menos poluidores e desestimular a produção dos que sejam ineficientes e poluidores ou cujo processo produtivo cause poluição.¹⁰⁵

Neste aspecto, a criação de um imposto irá demandar muito tempo, além de no âmbito político sofrer severas restrições, eis que estamos diante da criação de um novo imposto.

3.4.2 As taxas

As taxas são outra forma de tributo no Brasil, que pode ter como objeto a proteção ambiental, em especial pela cobrança da utilização, uso, dos recursos hídricos do Aquífero Guarani.

Característica das taxas é a vinculação da receita obtida com elas ao fim que são criadas, sendo tipicamente conhecidas como tributos vinculados. Nos termos da Constituição, podem ser instituídas taxas em razão do exercício do poder de polícia ou ainda pela utilização efetiva ou potencial de um serviço público colocado à disposição do contribuinte.

Ainda, como bem observa Hugo de Brito Machado¹⁰⁶, em relação a principal característica da taxa, “é ser um tributo cujo fato gerador é vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte”.

Neste aspecto, consiste em uma espécie tributária vinculada cuja exigência está condicionada a uma atuação estatal, o que identifica seu caráter sinalagmático ou contraprestacional. No entanto, não é toda e qualquer atividade estatal que

¹⁰⁵ DOMINGUES, José Marcos. **Direito Tributário e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 62/63.

¹⁰⁶ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 20ª ed. Malheiros: São Paulo, p. 369.

autoriza a exigência de taxa. Nesse viés, a Constituição Federal no artigo 145, inciso II dispõe expressamente sobre os atributos que deverão estar presentes para justificar a exigência dessa espécie tributária: a) utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou posto a disposição; b) exercício do poder de polícia.

Em função das espécies de atividades ensejadoras da exigência da taxa convencionou-se classificá-las em taxas de serviço e taxa de polícia.

A taxa de serviço, na exata definição de Walter Alexandre Bussamara, consiste “na modalidade de tributo que tem como materialidade de sua hipótese de incidência uma atuação estatal que consiste na prestação ou disponibilização de um serviço público específico e divisível imediata e diretamente referida a alguém”.¹⁰⁷ Os serviços públicos autorizadores da exigência da taxa, portanto, são aqueles específicos e divisíveis, ou seja, aqueles que atingem uma certa pessoa ou um número determinado de pessoas, sendo prestados *uti singuli*.¹⁰⁸ É importante destacar que a compulsoriedade da taxa se mantém mesmo que o serviço não esteja sendo efetivamente usufruído pelo contribuinte. Determinados serviços franqueiam ao Poder Público exigir a taxa pelo simples fato de estarem à disposição para serem usufruídos. Porém, não são todos os serviços que justificam a exigência da taxa pela simples disponibilização. Nesse aspecto, “somente aqueles serviços de fruição compulsória – qualidade essa determinada por imperativo legal (por meio de lei administrativa válida conforme a Constituição Federal) é que podem resultar, com sua mera existência e disponibilidade, numa válida tributação por meio de taxa”.¹⁰⁹

As características que devem estar presentes nos serviços para autorizarem a exigência da taxa, estão delineados no artigo 79 do Código Tributário Nacional, destacando o legislador a utilização efetiva ou potencial do serviço além da necessidade de ser o mesmo específico e divisível.

¹⁰⁷ BUSSAMARA. Walter Alexandre. **Taxas. Limites Constitucionais**. São Paulo: Malheiros. 2003, p. 58.

¹⁰⁸ BUSSAMARA. Walter Alexandre. **Taxas. Limites Constitucionais**. São Paulo: Malheiros. 2003, p. 75.

¹⁰⁹ BUSSAMARA. Walter Alexandre. **Taxas. Limites Constitucionais**. São Paulo: Malheiros. 2003. p. 77.

A taxa de polícia tem como pressuposto de exigência uma atuação estatal identificada pelo exercício do poder de polícia realizado de forma efetiva (e não apenas potencial), específica e divisível relativamente ao administrado sujeito passivo. É importante destacar que “não basta estar previsto o poder de polícia numa dada lei administrativa para poder dar origem a tributação por meio de taxa. Antes de tudo é preciso que o poder de polícia previsto seja efetivamente exercido, ou seja, deve haver uma atuação concreta e específica do Estado, seja levantando uma abstenção, seja no sentido de manter ou fiscalizar um exceção já existente”.¹¹⁰

A caracterização do exercício do poder de polícia, como hipótese de materialidade da exigência da taxa, encontra previsão legal da redação do artigo 78 do Código Tributário Nacional.

Considerando a natureza vinculada da taxa, atrelada a um serviço específico ou divisível, prestado ou colocado à disposição ou em face do exercício do poder de polícia, não se pode admitir outra base de cálculo senão o custo da atividade para o Estado. Assim, se afigura inconstitucional uma taxa em que seja utilizado um parâmetro diverso do que a equivalência entre o gasto contraído pelo Poder Público e o valor da exação tributária.¹¹¹

O raciocínio acima nos permite compreender o porquê da proibição de que as taxas possam se utilizar da base de cálculo própria dos impostos (145, §2º da Constituição Federal e artigo 77 parágrafo único do Código Tributário Nacional). Com efeito, os impostos, como espécies tributárias não vinculadas, têm sua base de cálculo fixada a partir de elementos inteiramente estranhos a um agir do Estado, já reveladora de capacidade contributiva.

¹¹⁰ BUSSAMARA. Walter Alexandre. **Taxas. Limites Constitucionais**. São Paulo: Malheiros. 2003. p. 85.

¹¹¹ Segundo Walter Alexandre Bussamara “O atual sistema constitucional tributário, contudo, não exige para base de cálculo da taxa – o que seria impossível – uma exata proporção do referido custo, matematicamente precisa, ou – nas palavras de ROQUE CARRAZA – uma dosagem milimétrica. Realmente não. Todavia exige-se que haja ao menos uma razoabilidade quantitativa entre essa base de cálculo e a atuação estatal, de forma a caracterizar uma certa correlação lógica entre ambas”. BUSSAMARA. Walter Alexandre. **Taxas. Limites Constitucionais**. São Paulo: Malheiros. 2003, p.129)

O produto da arrecadação das taxas, diferentemente do que ocorre com os impostos tem uma destinação específica. Assim, enquanto a arrecadação dos impostos, ressalvadas as exceções constitucionais, não possui uma vinculação específica, estando destinada ao custeio das atividades estatais em geral, o produto da arrecadação das taxas tem endereço certo, qual seja, permitir ao Poder Público obter receitas necessárias ao financiamento das atividades que justificaram a exigência dessa espécie tributária. Por esse motivo, segundo Regina Helena Costa, as taxas são informadas pelo princípio da retributividade, de modo que devem manter “razoável equivalência com a despesa por ele efetuada”.¹¹²

Imperioso referir que o preço público, anteriormente analisado, como prestação pecuniária, não apresenta natureza tributária, distinguindo-se da taxa em face da ausência de compulsoriedade, decorrendo da livre manifestação de vontade. Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal editou a Sumula 545: “Preços de serviços públicos e taxa não se confundem porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e tem sua cobrança direcionada a previa autorização orçamentária a lei que as instituiu”.

Por esse motivo não estão os preços públicos submetidos ao regime jurídico tributário.

Efetivamente, não se está a falar neste aspecto em taxa de polícia. No referente a taxa de serviços, não reside uma prestação de serviços por parte do poder público, ensejável da instituição de uma taxa deste tipo. Assim, ausente também está a possibilidade legal da criação de taxas.

¹¹² Em função da natureza retributiva da taxa a autora entende não ser possível aplicar a essa espécie tributária o princípio da capacidade contributiva: “Significando uma contraprestação pela atuação do Poder Público, diretamente referida ao contribuinte, não se pode erigir nas taxas, como critério informador desses tributos, uma circunstancia completamente alheia a atuação estatal. Vale dizer, se, com a taxa, se pretende remunerar a atuação estatal, essa remuneração deve reportar-se ao custo da mesma, e não a capacidade contributiva do sujeito passivo, irrelevante para a hipótese de incidência ou para a graduação da taxa. Tanto assim é que o sujeito passivo da taxa, seja rico ou pobre, pagará o tributo na mesma proporção, consoante o serviço público oferecido ou a atividade de policial desencadada” (COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, p. 57)

Ao final, cumpre informar que as taxas têm sua atividade na área ambiental no pertinente a emissão de licenças ou fiscalização de estabelecimentos empresariais. Como exemplo, se pode citar a Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, que instituiu a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), tem por fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais – IBAMA, para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

No entanto, como já referido linhas acima, as taxas devem corresponder ao serviço prestado, não tendo assim o condão de vir a onerar o consumo de recursos hídricos, ou certa atividade potencialmente poluidora, tentando outrossim, diminuir o potencial destes.

3.4.3 Contribuições Especiais

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil, dentro do Capítulo – Do Sistema Tributário Nacional, dispõe em seu artigo 149, que: "Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no artigo 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo".¹¹³

Para Hugo de Brito Machado, as contribuições de intervenção no domínio econômico constituem em uma "espécie de contribuições sociais e caracteriza-se por ser instrumento de intervenção no domínio econômico. A finalidade da intervenção no domínio econômico caracteriza essa espécie de contribuição social como tributo de função nitidamente extra-fiscal".¹¹⁴

¹¹³ O Ministério do Meio Ambiente sugeriu ao Congresso Nacional, no bojo da Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Tributária, a previsão da criação de contribuição de intervenção ambiental de competência privativa federal, com "fatos geradores, alíquotas e bases de cálculo diferenciados em razão da atividade econômica, do grau de utilização ou degradação dos recursos ambientais e da capacidade de assimilação do meio ambiente".

A proposição, embora acolhida pela Relatoria, foi rejeitada pelo Constituinte Derivado e não constou do texto da Emenda nº 42, de 19/12/2003.

¹¹⁴ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 20º ed. Malheiros: São Paulo, p. 343

No pertinente às contribuições sociais, deve se ter como primeira premissa suas espécies. No arquétipo do artigo 149 da Constituição de 1988, há três tipos de contribuições: sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais.

Quanto às contribuições sociais, as mesmas estão intimamente ligadas ao financiamento dos sistemas de seguridade social. As contribuições de interesse de categorias profissionais existem para subsidiar as entidades a que as mesmas estão vinculadas, eis a nítida função parafiscal.

As contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) são aquelas destinadas a intervir no mercado, pois têm função extrafiscal. Conseqüentemente, redundam também em uma função fiscal pois resultam em receita ao poder público que constituiu a respectiva contribuição.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 33 de 2001, foram introduzidos ao já citado artigo 149 da Constituição Federal do Brasil de 1988, os parágrafos 2º, 3º e 4º.

O parágrafo 2º, inciso II, que veio em um primeiro momento a autorizar a incidência da CIDE sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, sofreu nova alteração com a Emenda Constitucional nº 42 de 2003, que ampliou a incidência dessa contribuição para a importação de produtos estrangeiros ou serviços.

A Emenda Constitucional 33 de 2001 acrescentou ao artigo 177, o § 4º, autorizando à lei instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, atendidos os requisitos previstos nos incisos e alíneas do citado parágrafo, com destaque para a sua destinação (inciso II, alíneas "a", "b" e "c").

Assentado na autorização constitucional foi editada a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que "Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), e dá outras providências".

A criação da CIDE trouxe consigo a irrisignação dos Estados, Distrito Federal e Municípios porquanto não beneficiados com o produto da sua arrecadação.

No entanto, após discussões políticas e, principalmente em virtude da conjugação de esforços de Estados, Distrito Federal e Municípios, foram aprovadas as Emendas Constitucionais nº 42 de 2003 e 44 de 2004, que definiram a repartição das receitas provenientes da CIDE. Assim, em razão da emenda constitucional nº 42 de 2003, ficou estabelecido no §4º do artigo 159 da Constituição Federal que "Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso". Por outro lado, a Emenda Constitucional 44 de 2004 definiu nova redação ao inciso III do artigo 159 da Constituição Federal: "III – do produto da arrecadação da contribuição no domínio econômico prevista no artigo 177, § 4º, vinte e nove por cento para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que refere o inciso II, c, do referido parágrafo". Este inciso II, c, determina que os recursos arrecadados serão destinados ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Cabe analisar, se o Estado, quando da criação de uma contribuição sobre o domínio econômico, atua sobre o domínio econômico, ou no domínio econômico? "...nos parece claro que é a atuação da União sobre o domínio econômico a única forma que ensejaria a instituição de uma contribuição, nos moldes do artigo 149 da Constituição Federal".¹¹⁵

Conforme pode-se observar, as contribuições sobre o domínio econômico (CIDE), constituem então espécie tributária autônoma, ao lado dos impostos, taxas, contribuição de melhoria e empréstimo compulsório. Neste mesmo sentido, dispõe a

¹¹⁵ SOUZA, Ricardo Conceição. **Regime Jurídico das Contribuições**. São Paulo: Dialética, 2002.

doutrina majoritária: “...as contribuições referidas, são tributos (impostos ou taxas), qualificados por sua finalidade”.¹¹⁶

Em sentido diverso, ainda persistem alguns posicionamentos isolados, os quais é pertinente colacionar: “Contribuição é categoria distinta dos tributos cujas leis instituidoras estão validadas condicionalmente. Contribuição não é imposto nem taxa. É categoria à parte, sujeita a critério distinto de validação e a disciplina inconfundível”.¹¹⁷

Com efeito, o que diferencia as contribuições dos demais tributos é o fato de terem elas uma destinação específica, sendo que isso se analisará logo a seguir, por serem elas instrumentos de atuação do Estado em respectivas áreas da economia.

Para efeitos de instituição, as contribuições do artigo 149 da Constituição Federal de 1988 não necessitam de prévia Lei Complementar¹¹⁸, pois inseridas na competência originária da União, podendo assim ter base de cálculo similar a dos impostos, pois não se confundem com estas espécies tributárias.

É importante frisar, que na instituição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, a lei instituidora há de afetar expressamente a contribuição à finalidade que lhe fundamenta a cobrança, ressaltando-se que alterada sua finalidade, desde já estar-se-á criando nova contribuição.

¹¹⁶ CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 353.

¹¹⁷ GRECO, Marco Aurélio. **Contribuições (uma figura *sui generis*)**. Dialética, 2000, p. 144.

¹¹⁸ Neste sentido, dispõe a jurisprudência:

TRIBUTÁRIO – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – CIDE – DESTINADA A FINANCIAR O PROGRAMA DE ESTÍMULO À INTERAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA PARA APOIO À INOVAÇÃO – LEI Nº 10.168/2000 – DESNECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR – NATUREZA DA CONTRIBUIÇÃO – PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – OBSERVÂNCIA – 1. É desnecessária a edição de Lei Complementar para a instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico, porquanto sua previsão já está contida no artigo 149 da Constituição Federal/88. Precedente do STJ. 2. Não há confundir a natureza da contribuição (tributo vinculado) com a de imposto (tributo não-vinculado), uma vez que, na primeira, o contribuinte, ainda que indiretamente, recebe vantagem específica do Estado, como no caso das contribuições de intervenção no domínio econômico, cujo objeto principal é a observância das disposições do artigo 170 da CF/88, a fim de manter o bom funcionamento da ordem econômica. 3. Inexistentes vícios capazes de tornar inexigível a contribuição, impõe-se a improcedência do feito. (TRF 4ª R. – AP-MS 2002.71.00.009966-2 – RS – 2ª T. – Rel. Des. Fed. Dirceu de Almeida Soares – DJU 24.03.2004 – p. 444) JCF.149 JCF.170 (grifo nosso)

O aspecto espacial tem sua importância porquanto delimita o âmbito territorial de validade de lei de regência da CIDE.

Enquanto um tributo de competência exclusiva da União, entende-se que sua aplicabilidade, s.m.j, será de aplicabilidade em todo território nacional. No entanto, como se trata aqui, se uma contribuição de intervenção sobre o domínio econômico, perfeitamente cabível, é, a vinculação ou exceção da abrangência de determinada contribuição em uma área da federação, como forma de se realizar neste seu fim maior, de intervenção na economia, estimulando ou desestimulando certos setores da economia nacional.

No tocante a intervenção no domínio econômico, a sujeição passiva estará a cargo da pessoa que desenvolver certa atividade exigente de uma atuação especial do Estado, determinada em lei específica.

Neste sentido é o doutrinado por Natanael Martins¹¹⁹:

A CIDE, pela sua característica, é um tributo que, em seus propósitos, deve, necessariamente, guardar referibilidade entre o sujeito passivo da obrigação, o “quantum” da obrigação, o motivo determinante da intervenção e o destino do produto de sua arrecadação. Noutras palavras, se de CIDE se trata, a norma que a instituir, para passar no teste de referibilidade, em seus fins e propósitos, deve se dirigir ao escopo que a determinou, vale dizer deve atuar no campo de intervenção pretendida, tendo como contribuintes os específicos destinatários daquele específico campo da intervenção (...).

Enquanto nos impostos é vedada a vinculação de sua receita a órgão, fundo ou despesa (artigo 167, inciso IV da Constituição Federal), nas contribuições a destinação dos recursos é obrigatoriamente vinculada à referida área de atuação.

Reza o artigo 149 da Carta Magna que a União, ao instituir a CIDE, deverá observar o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, que versam sobre a sujeição às normas gerais de direito tributário, ou seja, o princípio da legalidade e o princípio da anterioridade, respectivamente.

¹¹⁹ MARTINS, Natanael. **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins**. Dialética, 2001.

Conforme análise do artigo 149 da Constituição Brasileira, pode-se concluir que, ao contrário dos demais tributos, as contribuições especiais são exações com finalidade constitucionalmente determinada. Vale dizer, a instituição de uma contribuição de intervenção no domínio econômico deve visar ao alcance da finalidade esculpida na constituição, qual seja, a de instrumentar a atuação, direta ou indireta, do Estado no domínio econômico.

Neste sentido, conclui-se, por óbvio, que as contribuições de intervenção no domínio econômico possuem uma função nitidamente extrafiscal. A atividade de tributação, neste particular, não visa auferir rendas para os cofres públicos. Ao contrário, os recursos auferidos com esta espécie tributária devem ser destinados para o financiamento da intervenção que fundamentou a sua instituição. Quando a contribuição for o próprio instrumento da intervenção, em que não há uma atuação material do Estado a ser custeada, os recursos obtidos com a arrecadação poderão ser destinados a um fundo de apoio ao setor.

A utilização dos recursos para finalidade diversa da estabelecida na constituição implica desvio de finalidade, ofendendo diretamente o texto constitucional.

Neste sentido, as contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) são fortes instrumentos de proteção ambiental. Assim, o Poder Público poderia muito bem elaborar um projeto de lei, no qual seria criada uma contribuição de intervenção no domínio econômico a ser cobrada dos consumidores de recursos hídricos do Aquífero Guarani. Com efeito, a destinação das receitas obtidas, obrigatoriamente deveria ser a aplicação em projetos de estudo do Aquífero, manutenção, orientação da população quanto à importância de sua preservação, e em especial, na fiscalização do seu uso e consumo.

Assim, tem-se que a CIDE é um grande alicerce em defesa do meio ambiente, em especial dos recursos hídricos do Aquífero Guarani. O problema é que discute-se sua constitucionalidade pelo seu vínculo, e, em razão de diferenciais de arrecadação, quando se propaga a isonomia.

Entretanto, das espécies tributárias analisadas, revela-se nitidamente ser uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico a melhor forma de instituir um mecanismo de defesa ao consumo dos Recursos do Aquífero Guarani. De fato, sendo um tributo, sua cobrança é obrigatória, compulsória, sendo impostas penalidades pelo seu descumprimento. Além disso, relativamente a esta espécie tributária, as receitas podem ser destinadas unicamente para a manutenção do Aquífero, como visto alhures, redundando em um ótimo benefício ao mesmo.

3.5 Breve estudo acerca do Sistema Tributário dos demais Países Originários do Mercosul

A proposta deste item é realizar um breve estudo acerca do sistema tributário dos países integrantes do Mercosul, em especial ao da Argentina, Uruguai e Paraguai. De fato, esta análise é necessária com vistas à conclusão da possibilidade ou não da adoção de um tributo ambiental único sobre as águas subterrâneas do Aquífero Guarani.

Neste sentido, a análise realizada será na busca de um tributo semelhante à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, a qual se entende ser a correta a ser utilizada em nosso país com objetivo de proteção ao Aquífero Guarani, como visto supra. Desde já é preciso considerar que:

Uma análise comparativa dos sistemas tributários dos demais países do Mercosul mostra uma certa afinidade de formulações, ao mesmo tempo em que indica uma profunda diversidade em relação ao sistema brasileiro.¹²⁰

Como amplamente relacionado alhures, o sistema tributário brasileiro possui estrutura rígida, sendo do ponto de vista comparativo, um dos mais burocráticos da América Latina. Nesta senda, a diversidade do sistema nacional frente aos demais países do Mercosul, bem como a semelhança destes últimos, vem a esclarecer a viabilidade de um tributo único, com vistas a proteção do Aquífero Guarani.

3.5.1 Sistema Tributário Argentino

¹²⁰ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Coordenador. **Tributação no Mercosul**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 39.

Em primeiro lugar, é imperioso destacar que a Constituição Argentina elenca três níveis de governo: Nacional, Provincial e Municipal. Nesta seara, cada um destes tem a faculdade de exigir tributos sobre as pessoas e bens localizados em suas jurisdições.

Ao Estado Nacional cumpre a instituição e cobrança dos impostos sobre a importação e exportação, venda e locação de imóveis nacionais e demais contribuições instituídas pelo Congresso Nacional Argentino.¹²¹

Como competência das províncias, cabe a arrecadação dos impostos incidentes sobre o patrimônio e a renda.¹²² As províncias, de forma concorrente a nação, cabe a arrecadação dos impostos indiretos, os quais oneram as manifestações indiretas de consumo, como a transferência de bens e o volume de negócios em suas respectivas jurisdições, chamado de Imposto sobre Valor Agregado.¹²³

A Constituição Argentina possui alguns princípios tributários positivados em sua Carta Magna. No entanto, ao contrário do nosso país, não há em seu ordenamento jurídico um capítulo específico destinado ao sistema tributário Argentino, o qual somente em alguns artigos é tratado.

Além de prever alguns princípios, como o da capacidade contributiva, igualdade e da proibição do efeito confiscatório dos tributos, a Constituição Argentina fixa competências tributárias. Nos arts. 104 e 67 há previsão de que os impostos diretos competem às províncias, e de forma ocasional ao Estado Federal. Outrossim, os impostos indiretos são divididos em duas espécies, cada qual com sua competência, os indiretos aduaneiros, exclusivos do Estado Federal, e os indiretos internos, incidentes basicamente sobre os bens de consumo, cuja competência é concorrente entre as províncias e a Federação.¹²⁴

¹²¹ Arts. 4º, 9º, 75º da Constituição Nacional Argentina.

¹²² Arts. 121 e 126 da Constituição Nacional Argentina.

¹²³ Artigo 123 da Constituição Nacional Argentina.

¹²⁴ FERNANDES, Edison Carlos. **Sistema Tributário do Mercosul: o processo de harmonização das legislações tributárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 74.

Além de típicos impostos sobre a renda e consumo, com suas competências perfeitamente delineadas na Constituição Argentina, é de destacar a previsão de criação de um imposto sobre a exploração de bens públicos, como derivados de petróleo e gás natural. Com efeito, os sujeitos passivos deste tributo, de competência Federal são os respectivos exploradores.

De fato, não há a figura das contribuições especiais na Argentina. No entanto, como visto, não há óbice a criação de um imposto sobre a exploração dos recursos hídricos de um aquífero, pois como visto, há previsão para tanto na Constituição, bem como maior possibilidade de sua alteração.

3.5.2 Sistema Tributário Uruguaio

Ante a organização do Estado Uruguaio em uma forma unitária, não há em suas regiões autônomas, uma forma típica de federação. Na verdade, existe neste país uma organização em nível departamental e municipal, inclusive no que diz respeito aos tributos.

Efetivamente, na Constituição do Uruguai não há um capítulo específico destinado ao sistema tributário. Em síntese, há neste país três impostos, imposto de renda, sobre valor agregado e imposto sobre o capital.

Neste aspecto, não se revela a presença de um imposto que aponte a possibilidade legal de tributar os recursos hídricos. Inobstante, há de se destacar a possibilidade da criação do mesmo, o qual teria como fato gerador o uso dos recursos hídricos do Aquífero, lá pertencentes ao Uruguai.

3.5.3 Sistema Tributário Paraguaio

Da mesma forma dos países de língua espanhola, integrantes do Mercosul, a Constituição Paraguaia define princípios gerais de tributação, adotando ainda os principais tributos incidentes, seja o de renda, imposto sobre o valor agregado (IVA) e impostos incidentes sobre a propriedade.

Assim, como Uruguai e Argentina, revela-se no Paraguai um sistema tributário muito simplificado. Com efeito, em especial existe um imposto sobre a transferência de gado, isso porque o país possui uma atividade comercial neste segmento extensa e, por certo, objetivou o maior proveito arrecadatário sobre esta atividade.

Nesta senda, semelhante ao sistema Uruguai não há em sua legislação a previsão de um tributo a ser cobrado pela exploração de recursos naturais, como no caso da água subterrânea, o que não afasta em nenhuma hipótese a possibilidade de sua criação, ante a simplicidade do seu sistema fiscal.

3.6 A possibilidade legal da adoção de um tratado internacional cujo objetivo seja a instituição de tributos (análise a partir da legislação brasileira) e o processo de harmonização das legislações ambientais no Mercosul

Tendo em vista o tema trabalhado neste capítulo, imperioso realizar o estudo sob a viabilidade da criação de um Tratado Internacional em âmbito de Mercosul, ou ainda, algum acordo comunitário dos países integrantes, cujo objetivo seja a aplicação de tributos de forma conjunta pelos países membros, na forma de um mecanismo à proteção dos recursos hídricos.

Analisando-se esta questão primeiramente em âmbito interno, revela-se no artigo 98 do Código Tributário Nacional Brasileiro, disposição expressa em relação aos tratados internacionais e sua eficácia no ordenamento jurídico pátrio: “Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha”. As palavras tratado e convenção são sinônimas. Ambas representam acordo bilateral ou multilateral de vontades para produzir um efeito jurídico. Criam direitos e obrigações.¹²⁵

¹²⁵ MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de Direito Tributário**. segundo volume, 3ª edição, 1995, p. 26.

A partir da interpretação deste dispositivo legal, pode-se concluir que a celebração de tratados internacionais em matéria tributária tem o poder de alterar a legislação interna, até mesmo a superveniente.

No pertinente a celebração dos acordos internacionais, a Constituição Federal de 1988 tipifica que estes competem privativamente ao Presidente da República, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.¹²⁶ Por sua vez, o artigo 49, inciso I da Carta Magna reafirma ser de competência também exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre acordos ou tratados internacionais que possam causar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.¹²⁷

Desta forma, dentro do regime democrático brasileiro, cabe ao chefe do executivo a capacidade negocial de celebrar tratados no que se refere à assinatura, ratificação ou adesão, porém, para ter vigência no território nacional, dependerá de aprovação do poder legislativo, através do referendo do Congresso Nacional.¹²⁸

Pois bem, a partir desta sucinta análise dos dispositivos legais pertinentes a forma de celebração e efeitos dos tratados e acordos internacionais em matéria tributária no âmbito interno, algumas considerações podem ser tecidas com vistas a analisar esta possibilidade frente ao sistema federativo, bem como a viabilidade deste em um processo de integração regional.

Com efeito, os tratados e convenções internacionais vêm a ser o “ato jurídico firmado entre dois ou mais Estados, mediante seus respectivos órgãos

¹²⁶ Artigo 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

(...)

¹²⁷ Artigo 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

(...)

¹²⁸ TEIXEIRA, Silvia Maria Benedetti. **Tratados Internacionais e a Integração Tributária no Mercosul**. Revista de Estudos Tributários, Porto Alegre: v. 1, nº 1, mai/jun., 1998, p. 22.

competentes, com objetivo de estabelecer normas comuns de direito internacional".¹²⁹

Em referência a celebração de tratados internacionais pertinentes à integração econômica, no qual é objeto de trabalho a incidência de tributos entre determinados países signatários, em especial em nosso país pela instituição de uma República Federativa, sérias divergências têm tomado o tempo de legisladores, doutrinadores e do Poder Judiciário.

Principalmente, há questionamentos acerca da constitucionalidade do artigo 98 do Código Tributário referido alhures, posto este prescrever a obrigatoriedade de observância ao celebrado nos tratados.

Para Luciano Amaro, importante doutrinador de Direito Tributário no Brasil, assim resta solucionada esta divergência:

(...) o conflito entre a lei interna e o tratado resolve-se, pois, a favor da norma especial (do tratado), que excepciona a norma geral (da lei interna), tornando-se indiferente que a norma interna seja anterior ou posterior ao tratado. Essa preponderância, em ambos os casos (abstráida a discussão sobre se ele é ou não superior a lei interna) porque traduz preceito especial, harmonizável com a norma geral.¹³⁰

Com efeito, na República Federativa do Brasil há uma repartição das competências tributárias, constantes em sua Carta Magna. Outrossim, na distribuição das receitas tributárias, nem sempre há uma igualdade.

É cediço, que no país, como componentes da Federação, há a União, os Estados e os Municípios e Distrito Federal, estes últimos impropriamente colocados como entes federativos.

Pois bem, a celeuma é criada porque a maior arrecadação de tributos é da União Federal. Além disso, recentemente com a instituição de contribuições

¹²⁹ MORAES, Bernardo Ribeiro. **Compêndio de Direito Tributário**. Saraiva: São Paulo, 3ª edição, 1995, p.26.

¹³⁰ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 177.

sociais¹³¹, a União, dentro de seu poder legislativo e fiscal, tem criado inúmeras destas espécies tributárias, as quais são de competência arrecadatória estrita da União, o que diminui a incidência de impostos dos Estados e Municípios, pois esta receita será destinada integralmente à União Federal.

É notório que a inviabilidade de um sistema de integração econômica na atual conjuntura fiscal no país apresenta-se a partir de uma inexistência de distribuição de receitas tributárias. De fato, o início de qualquer procedimento com vistas à uniformização de tributos, bem como receitas, deve partir da União, pois é ela que detém as maiores fontes arrecadatórias bem como capacidade de suprir quebras de caixa.

Em suma, legalmente há a possibilidade da instituição de tratados internacionais com o objetivo de instituir tributos a serem sobrados de forma conjunta pelos países do Mercosul. Por ora, existem conflitos políticos, em âmbito interno, os quais momentaneamente não devem impor restrições a um tratado que institua tributo com o fim de proteção ao meio ambiente.

Como visto na breve análise do sistema tributário dos países membros do Mercosul, resta claro a possibilidade legal da adoção de um tributo de forma conjunta pelos países integrantes do bloco. Desde já, é necessário esclarecer que o maior problema enfrentado reside no sistema fiscal brasileiro, o qual apresenta-se extremamente rígido e positivado. Outrossim, eventual divergência quanto a aplicabilidade de eventual tratado internacional resta solucionada a partir do referido alhures.

Neste aspecto, resta evidente que a instituição de tributos voltados a proteção ambiental do Aqüífero Guarani é o meio eficaz a proporcionar uma preservação deste manancial de água doce. Com efeito, nos próximos anos a corrida internacional dos países em busca de reservas de água doce terá extrema importância, equivalendo a água ao petróleo ou ainda, à época colonial, ao ouro branco.

¹³¹ Artigo 149 da Constituição Federal de 1988.

É de se destacar que o Tratado de Assunção não criou um sistema tributário para o Mercosul, nem mesmo tratou da matéria de forma específica. Para isso, coloca à disposição dos países membros um instrumento de harmonização, representando este não um fim, mas um meio de se alcançar a meta final, qual seja o Mercado Comum.

Referido tratado somente fez menção a necessidade de harmonização das legislações dos países, como forma de se alcançar o Mercado Comum. Esta harmonização corresponde à aproximação entre as diversas legislações, eliminando gradativamente as diferenças substanciais para a consecução do mercado comum. Ou seja, não é todo e qualquer assunto que deverá ser harmonizado, mas, tão somente aquele que obsta o desenvolvimento do processo integracionista. Em decorrência da conjugação do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, tem-se que a harmonização deve ser feita em comum acordo entre os Estados - parte, por decisão do Conselho (órgão máximo) e na presença de todos os integrantes.

Para esta harmonização ocorrer, visto a disparidade existente entre as legislações tributárias no Mercosul, devemos recorrer aos princípios, eis que estes são os mesmos nos ordenamentos jurídicos do Mercosul.

Neste aspecto, os países integrantes do Mercosul, local onde está geograficamente localizado o Aqüífero não devem medir esforços relativamente à defesa deste manancial, o qual, inclusive, poderá ser um importante mecanismo de política econômica.

Como já salientado, a única forma de realizar uma preservação igualitária é a adoção de normas únicas quanto à proteção do Aqüífero. Em outras palavras, nada adianta o Brasil instituir severas restrições ao uso e utilização dos Recursos Hídricos do Aqüífero, enquanto Uruguai, Argentina ou Paraguai não regulamentarem sua utilização, ou vice-versa.

De fato, um procedimento assim poderá acarretar um consumo desenfreado dos recursos hídricos, culminando com a extinção desta importante reserva de água doce em poucos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, é latente a necessidade da proteção ao meio ambiente. Neste sentido, as regras jurídicas são um instrumento de considerável eficiência a viabilizar a defesa dos recursos naturais. Por certo, a criação por leis e tratados, de regras atinentes a preservação do meio ambiente, como também a imposição de penalidades pelo seu descumprimento, é de suma importância, sendo um veículo adequado para tanto.

Através do crescimento econômico dos países, principalmente com a celebração de tratados internacionais com este objeto, verificou-se uma alta escala de degradação ao meio ambiente, sem qualquer preocupação das autoridades públicas quanto a possibilidade de escassez destes bens. Assim, verifica-se nas últimas décadas, uma preocupação crescente quanto à preservação dos recursos naturais, em nível internacional, por todas as nações.

Não se pode esquecer que cada país possui suas próprias regras quanto à defesa dos recursos naturais localizados em seu território, em decorrência do exercício de sua soberania. No entanto, como demonstrado, a proteção ao meio ambiente é matéria comum a todos os países, devendo ser desenvolvida de forma conjunta, eis que as conseqüências são sentidas por toda a população mundial.

Desta maneira, resta evidente que a questão ambiental passou de um assunto interno de cada Estado, e sim, como uma típica matéria de ordem pública, deve ser tratada uniformemente por todos os países.

Localmente, revela-se um tratado internacional cujo objetivo é o crescimento econômico dos países da América Latina: Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai. O nominado Mercosul, já possui em suas raízes indícios quanto à necessidade de proteção ao meio ambiente, no entanto nada específico relativamente à proteção dos recursos hídricos subterrâneos.

De todos os recursos naturais existentes no âmbito territorial destes países, tem-se no Aqüífero Guarani, uma das maiores reservas subterrâneas de água doce do mundo. Com efeito, referida reserva está localizada justamente nos territórios dos países originariamente integrantes do Mercosul.

É de interesse mundial a defesa da água doce. Como comprovado, a escassez deste recurso já é fato, tendo um processo de agravamento contínuo, o que pode gerar uma verdadeira guerra entre os países, ante a ausência do recurso e a necessidade do mesmo para a sobrevivência da vida no planeta.

Como visto, em âmbito interno há a possibilidade de exigência de valores pela exploração de recursos naturais, seja de ordem preventiva com também punitiva, com caráter indenizatório. Inobstante, estes mecanismos não têm a eficácia necessária, na medida que não são compulsórios, estando ainda o Poder Público local carente de meios para fiscalizar a utilização dos recursos hídricos subterrâneos.

Relativamente ao Aqüífero Guarani, entende-se que a melhor forma de regular seu consumo é através de um tributo ambiental. Com efeito, este será cobrado dos consumidores de forma compulsória, sendo mais oneroso àqueles que demandarem muito deste recurso, ou ainda, não utilizar dos meios existentes para a redução do seu consumo.

Uma contribuição de intervenção no domínio econômico, espécie tributária existente no país, seria o tributo adequado em âmbito interno com vistas à defesa do Aqüífero Guarani. De fato, por ter a natureza jurídica de um tributo, o mesmo é compulsório, havendo punições pelo seu recolhimento a menor, ou ainda, o seu não pagamento.

Deveras, os recursos financeiros provenientes de sua cobrança, seriam destinados especificadamente ao financiamento dos meios de proteção, fiscalização, e estudo do Aqüífero, o que culminará em benefício a todos os componentes do Mercosul, bem como à população destes Estados.

Ademais, na atual estrutura fiscal dos países integrantes do Mercosul, é perfeitamente possível a adoção deste tributo de forma conjunta por todos os países. Efetivamente, em nada adiantará a imposição de enormes gravames para a utilização dos recursos do Aquífero no Brasil, se a República Argentina não o fizer da mesma forma, e vice e versa, tendo em vista que trata-se de um manancial utilizado em conjunto pelos países, sendo o dano causado por um, causador de reflexos no outro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Alessandra Juttel. **Mercosul: antecedentes, estrutura e objetivos**. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 143, 26 nov. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4513>>. Acesso em: 14 set. 2005.
- AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 9º ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- ARAÚJO, Cláudia Campos de. **Meio Ambiente e Sistema Tributário: novas perspectivas**. São Paulo: Editora Senac, 2003.
- BACHELET, Michel. **Ingerência Ecologia Direito Ambiental em Questão**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. **A Solução de Divergências no Mercosul** in Mercosul : Seus Efeitos Jurídicos, Econômicos e Políticos nos Estados-membros. Org. Maristela Basso. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1995.
- _____. **O Impacto do Mercosul sobre o Sistema Legislativo Brasileiro** in Revista da Indústria, v.1, nº1, p.144-151.
- BAPTISTA, Zulmira M. de Castro. **Direito Ambiental Internacional: política e conseqüências**. São Paulo: Editora Pillares, 2005.
- BARLOW, Maude. CLARKE, Tony. **Ouro Azul**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro de direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- _____. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- _____. **Hermeneutica e interpretação constitucional**. 2. ed. Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- BEDIN, Gilmar Antonio. **Globalização e suas Conseqüências Estruturais: Potencialidades e Desafios**, in Revista de Integração Latino-Americana nº 2. Santa Maria: Editora Pallotti. BUSSAMARA. Walter Alexandre. **Taxas. Limites Constitucionais**. São Paulo: Malheiros. 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL, Francisco de Paula S. **Legislação Tributária e Tratados Internacionais**. Revista Forense, v.308.

BRASIL. **Código Civil**. 46. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 20, de 15-12-1998. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Privatismo, associativismo e publicismo na justiça administrativa do ambiente. **Revista de Legislação e Jurisprudência. Coimbra**. v.128, n. 3.857, dez. 1995.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1997.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. Saraiva, 8ª edição, 1996.

CASELLA, Paulo Barbosa. **Comunidade Européia e seu Ordenamento Jurídico**. São Paulo, LTr Editora, 1994.

_____. **Mercosul: exigências e perspectiva. Integração, e consolidação de espaço econômico (1995-2001-2006)**. São Paulo: LTr Editora, 1996.

_____. **Contratos Internacionais e Direito Econômico no Mercosul**. São Paulo: LTr, 1996.

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. Paz e Terra.

CASTRO, Paulo Jorge Canelas de. **Da Não intervenção à intervenção? O Movimento do Pendulo Jurídico Perante as Necessidades da Comunidade Internacional**. in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. LXXI. Coimbra, 1995.

CATÃO, Marcos André Vinhas. **A Tributação do Petróleo e Derivados e a Jurisprudência do STF**. Publicado no Juris Síntese nº 52 - MAR/ABR de 2005.

COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito Tributário e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FERNANDES, Edison Carlos. **Sistema Tributário do Mercosul: o processo de harmonização das legislações tributárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. São Paulo: Malheiros, 1990.

GRECO, Marco Aurélio. **Contribuições (uma figura *sui generis*)**. Dialética, 2000.

JUNIOR, Luiz Emygdio F. da Rosa. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. 18ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

KELSEN, Hans. (Trad. Luiz Carlos Borges). **Teoria geral do direito e do estado**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do estado: cidadania e poder político na modernidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LIPOVETZKY, Jaime César ; LIPOVETZKY, Daniel Andrés. **Mercosul- estratégias para integração : Mercado Comum ou Zona de Livre Comércio? Análise e perspectivas do Tratado de Assunção**. São Paulo : LTr, 1994.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 20º ed. Malheiros: São Paulo.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Coordenador. **Tributação no Mercosul**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MARTINS, Natanael. **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins**. Dialética, 2001.

MAXILMILANO, Carlos. **A Hermeneutica e aplicação do direito**. 9. ed. Forense, 1980.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1979.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da administração pública**. São Paulo: Dialética, 2000.

_____. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. São Paulo: Dialética, 1998.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Malheiros.
- MELLO, José Eduardo Soares de. **Tributação no Mercosul**. Pesquisas Tributárias. Nova Série, n.º 3.
- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MORAES, Bernardo Ribeiro. **Compêndio de Direito Tributário**. Saraiva: São Paulo, 3º edição, 1995.
- NASSER, Rabih Ali . **A Liberação do Comércio Internacional nas Normas do GATT - OMC**. São Paulo : LTR, 1999.
- OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ONESTO, Marcelo. **MERCOSUR y Medio Ambiente**. Buenos Aires: Panorama Del Mercosur, 1998.
- PEIXOTO FILHO, Aser Cortines.; BONDAROVSKY, Sandra Helena. **Água, bem econômico e de domínio público**. Revista CEJ, n.12, Brasília, set/dez 2000.
- PEREIRA, Ana Cristina Paulo. **Mercosul: O Novo Quadro Jurídico das Relações Comerciais na América Latina**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997
- PES, João Hélio Ferreira. **O Mercosul e as Águas: a harmonização, via Mercosul, das normas de proteção às águas transfronteiriças do Brasil e Argentina**. Santa Maria: Ed. Da UFSM, 2005.
- REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 7.ed. São Paulo : Saraiva, 1998.
- ROCHA, Maria da Conceição Ramos. **Mercosul Alcances da União Aduaneira no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999
- ROCHA, Valdir de Oliveira. **Tratados internacionais e vigência das isenções por eles concedidas, em face da Constituição de 1988**. Repertório IOB de Jurisprudência, n.º 5/91.
- REBOUÇAS, Aldo. **Uso Inteligente da Água**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.
- RIBAS, Ligia Maria Lopes Rodrigues. **Processo Administrativo Tributário**. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais.
- ROSEMBUJ, Túlio. **Los tributos y la proteccion Del médio ambiente**. Madrid: Marcial Pons, 1995.

- SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- SAMPAIO, José Adércio Leite.; WOLD, Chris.; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.
- SCHMIDT, Caroline Assunta. FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **Tratados Internacionais de direito ambiental**. Curitiba: Juruá, 2006.
- SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- _____. **Relações Internacionais**. Barueri, SP: Manole, 2004.
- _____.; VENTURA, Deisy. **Introdução ao Direito Internacional Público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SILVA, Danny Monteiro da.. **Dano Ambiental e sua reparação**. 1ª ed., Curitiba: Juruá, 2007.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri. São Paulo: Manole, 2003.
- _____. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.
- SOUZA, Ricardo Conceição. **Regime Jurídico das Contribuições**. São Paulo: Dialética, 2002.
- TEIXEIRA, Sílvia Maria Benedetti. **Tratados Internacionais e a Integração Tributária no Mercosul**. Revista de Estudos Tributários, Porto Alegre: v. 1, nº 1, mai/jun., 1998.
- Teoria Geral do Direito Tributário**. 3ª edição, São Paulo: Lejus, 1998.
- TORRES, Heleno Taveira. **Pluritributação internacional sobre as rendas de empresas**. São Paulo: RT, 2001.
- TORRES, R. L. **Direito financeiro e tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

VARELLA, Marcelo Dias,; BORGES, Roxana Cardoso B. **O Novo em Direito Ambiental**. Del Rey.

VENTURA, Deyse de Freitas L. **A Ordem jurídica do Mercosul**. Porto Alegre: LTr, 1996.

_____. **América Latina-Cidadania, Desenvolvimento e Estado**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996;

_____. **Direito Comunitário do Mercosul**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1997;

_____. **Mercosul em movimento II**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.

_____. **Mercosul em movimento**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1995;

_____. **Monografia Jurídica, uma visão prática**. Livraria do Advogado, 2000.

WARD, Bárbara. DUBOS, René. **Uma terra somente**. São Paulo: Editora da USP, 1973.