

ASPECTOS JURÍDICOS DO MERCOSUL

LAW ASPECTS OF MERCOSUL

Francis Marília Pádua FERNANDES*

RESUMO: O Mercosul, a despeito das críticas que sofre desde o momento em que foi implantado, apresentou resultados surpreendentes. Ao aproximar-se dos mercados europeus e asiáticos provocou reação por parte dos Estados Unidos, que atualmente querem a implantação da ALCA. Os problemas internos dos países membros do Mercosul, como a crise na Argentina e a crise fiscal no Brasil, afetam a sua consolidação. Há decisões isoladas de política comercial, que levam a retaliações por parte dos outros países membros. Os países buscam a solução dos conflitos internos através dos governos, que agem politicamente, ao invés de utilizarem mecanismos próprios do Mercosul. Mesmo com a adoção de normas comuns criadas no Mercosul, os países seguem suas próprias regras e as questões técnicas acabam por tornar-se questões políticas: “Este é o principal desafio a ser solucionado”.

UNITERMOS: Mercosul; Integração; Blocos Econômicos.

ABSTRACT: Mercosul, despite the critiques faced from its conception, presented remarkable results. By approximating to the European and Asian markets, it provoked a reaction by the United States, which now desires the implantation of ALCA. Internal problems of Mercosul country members, such as the crisis in Argentina and the fiscal one in Brazil, affect its consolidation. There are isolated decisions on commerce

* Mestre em Direito dos Empreendimentos Econômicos pela UNIMAR, Marília, SP - Brasil.

policies, which lead to retaliation by the other member countries. The countries look for a solution for the internal conflicts through government, which acts politically, instead of using Mercosul mechanisms. Even with the adoption of common rules created in Mercosul, the countries still follow their own rules and technical questions end up becoming political questions, and this is “the major challenge to be solved”.

UNITERMS: Mercosul; Integration; Economic Blocks.

INTRODUÇÃO

O Mercosul é o único bloco de parceria econômica formado na América do Sul que ainda sobrevive às investidas de submissão comercial do Nafta – Bloco Econômico formado pelos Estados Unidos, Canadá e México. Apesar das críticas acerca dos problemas existentes no Mercosul, seus resultados práticos foram surpreendentes. Sua implantação triplicou a troca dos países membros, com crescimento de 212%. Perto de 60% desse comércio está ocorrendo no setor infra-industrial, liderado pelas empresas transacionais. O movimento intra-bloco aumentou de 15% (1990) para 19% (1995). O risco da reversão desse fluxo deve ser uma das maiores preocupações quanto à implantação da Alca, cuja principal finalidade é impor a dolarização e garantir o domínio econômico sobre a América do Sul.

O interesse dos Estados Unidos pelo mercado do Mercosul dá-se no momento em que, por necessidades políticas, o Mercosul aproximou dos mercados europeus e asiáticos.

Dentro do panorama político e econômico atual é necessário o fortalecimento do Mercosul.

Integração Econômica

A “integração econômica” consiste em retirar a significação econômica das fronteiras políticas existentes entre os países.

O artigo XXIV do GATT menciona como formas de integração a zona de livre comércio e a união aduaneira. A integração econômica, no entanto, é composta pôr fases¹ que os países percorrem até chegar à união econômica e monetária. São elas:

1. Primeira Fase de Integração é a Zona de Livre Comércio, que estabelece a livre circulação das mercadorias sem barreiras ou restrições quantitativas ou aduaneiras e na qual os Estados integrantes conservam total liberdade nas relações com terceiros países, devendo, porém, ficar comprovado, através de certificados de origem, que a maior parte da mão-de-obra e das matérias-primas provém de um dos países de livre comércio. Consiste na modalidade de integração mais adotada pelos atuais blocos econômicos como, por exemplo, a Associação Européia de Comércio Livre (EFTA), composta pela Islândia, Noruega e Suíça, o Grupo dos Três, composto pela Colômbia, México e Venezuela, o North American Free Trade Association (NAFTA), e outros.

2. Segunda Fase de Integração é a União Aduaneira em que os países que a integram estabelecem uma tarifa externa comum (TEC) para produtos importados de terceiros países e os países membros passam a negociar em bloco com o exterior e não mais individualmente;

3. Terceira Fase de Integração é o Mercado Comum, composto por quatro liberdades: a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais. Implica na livre circulação de bens e na abertura das fronteiras externas para que os produtos possam circular livremente entre os Estados, a livre circulação de pessoas implica que qualquer cidadão que pertença a um dos Estados-membros possa circular nos demais com total liberdade, sem ser submetido a controle nas fronteiras internas, e a livre prestação

¹ACCIOLY, Elizabeth. "Mercosul & União Européia Estrutura Jurídico-Institucional". Curitiba (PR): Juruá Editora, 1996. p. 18 e segs.

de serviços e a liberdade de estabelecimento implicam que todas as pessoas, além de circularem livremente, poderão optar por se estabelecerem ou prestarem serviços em qualquer um dos Estados-membros, nas mesmas condições dos nacionais, sem qualquer discriminação referente à nacionalidade.

4. Quarta Fase de Integração e último estágio é a União Econômica e Monetária que nasceu com a Comunidade Econômica Européia e cuja característica é ter atingido a união monetária, com a instituição de uma moeda única (o Euro), emitida por um Banco Central independente.

Integração Econômica e Comercial no Mercosul

A integração econômica visa essencialmente obter vantagens econômicas para os Estados.

De acordo com a Associação Brasileira de Estudos da integração², a integração busca os seguintes resultados:

- a) aumento da produção, em virtude de especialização que explora as vantagens comparativas e de um melhor aproveitamento das economias de escala; b) estímulo à eficiência da produção, pelo aumento da concorrência interna; c) melhoria dos termos de troca de grupo com terceiros países.

Em cada estágio da integração, os países membros vão renunciando, gradativamente, à soberania nacional e transferindo a iniciativa política e econômica para as instituições comuns da integração.

Em 1960, houve uma tentativa de se criar uma cooperação

²Associação Brasileira de Estudos da Integração. "Cartilha do Mercosul". 2. edição atualizada. Brasília, 1996. p. 9.

econômica entre os países latino-americanos com o Tratado de Montevideu, que criou a ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio), porém, devido às disparidades econômicas e políticas dos países, não obteve êxito e em 1980 foi criada em substituição a ALADI³ (Associação Latino Americana de Integração), que pretendia conduzir ao estabelecimento de um mercado regional. Vários problemas dificultaram a plena liberalização comercial, inclusive a dívida externa do Brasil, da Argentina e do México. Continua em vigor.

Em julho de 1986, foi assinada a “Ata para a Integração entre a Argentina e Brasil” e em 1988 os dois países firmaram o “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento”, cujo objetivo era de constituir em 10 anos um espaço econômico comum.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) teve início com o Tratado de Assunção em 1991 e foi instituído com o Protocolo de Ouro Preto em 1994. De início, faziam parte a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, porém já foi assinado o Acordo de Complementação Econômica com a Bolívia e o Acordo de Complementação Comercial com o Chile. O Tratado de Assunção está aberto à adesão dos demais países membros da ALADI (Associação Latino Americana de Integração).

O Tratado de Assunção ainda não constitui um mercado comum, pois suas disposições se referem à liberação comercial. Foi implantada a TEC (Tarifa Externa Comum) a partir de 1995, porém existem exceções de produtos que foram deixados de fora pelos países. Para que ocorra a livre circulação de serviços, pessoas e capitais, devem ser adotadas regras de concorrência comum com poderes supranacionais. Há vontade política dos países membros, porém terá que haver modificação dos sistemas jurídicos internos dos países.

De acordo com a Associação Brasileira de Integração, dentre

³ Integrada pela Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

os trabalhos a serem feitos nas diversas áreas relacionadas com a integração, destacam-se os seguintes:

- a política cambial deve ser coordenada entre os quatro países, de forma a evitar seu uso como instrumento desleal de concorrência;

- a política agrícola deve ser conduzida harmonicamente, com vistas à obtenção de auto-suficiência nas produções adaptadas ao Cone Sul, e de forma a evitar uma concorrência ruínosa entre os produtores, buscando-se igualmente uma melhoria na posição do grupo com terceiros países;

- a política industrial deve ser conduzida de forma a estimular a obtenção de tecnologia externa e a apoiar a integração dos parques industriais dos quatro países, bem como a complementaridade das economias;

- a política fiscal deve ser conduzida à obtenção de neutralidade e não-discriminação, assim como de condições adequadas de concorrência;

- a política comercial deve assegurar adequada proteção do Mercosul contra práticas desleais, sendo administrada harmonicamente como instrumento de obtenção das metas de longo prazo;

- a política de transportes deve privilegiar a integração física do Cone Sul e a redução dos custos nas trocas regionais, sem perder de vista um eficiente sistema integrado do escoamento da produção para abastecer mercados externos.

O Mercosul representa um novo e decisivo passo para a integração do continente latino-americano, concebido de forma progressiva e irreversível. Porém, também temos o conhecimento de que foi implantado em um lapso de tempo muito curto, o que não permitiu que a comunidade jurídica se preparasse, ou melhor dizendo, se pronunciasse criticamente a respeito da abrangência das questões jurídicas implicadas na integração.

As primeiras negociações entre Brasília e Buenos Aires se

deram nos meados dos anos oitenta, a seguir veio o Tratado de Assunção em 26 de março de 1991 e depois o Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994.

Podemos dizer que a implantação do Mercosul acabou por impor a necessidade de um estudo mais aprofundado da disciplina de Direito Internacional Público, matéria que estava um pouco esquecida, ou melhor dizendo, pouco estudada nos cursos de graduação do país.

O caminho deveria ter sido o oposto, ou seja, primeiramente um estudo bem aprofundado pelos países interessados, inclusive a respeito do soberania, para que somente após fosse implantado. Ficamos, inclusive, sem a opinião de opositores de credibilidade para que houvesse, antes demais nada, uma profunda reflexão. Sem essa reflexão, o processo de integração acabou sendo mais acelerado.

O Senador Esperidião Amin⁴, em sua conferência no VII Encontro Internacional de Direito da América do Sul, diz:

Em tal quadro, não se trata de prodígio de lucidez antever a necessidade da criação de quadros e instâncias jurídicas, *pari passu* à superação das fases previstas no processo de integração, pactuado programaticamente e para o Mercosul. Se o nível de institucionalização intergovernamental do atual momento de transição, de zona de livre comércio (ainda por fazer), à união aduaneira (parcial), em que refulge uma inusitada “tarifa externa incomum”, não requer, a rigor, profundas inovações jurídicas, o mesmo não se pode dizer com relação ao colimado mercado comum. Com efeito, na hipótese de implantação das quatro liberdades que lhe são características (circulação de bens, serviços, pessoas e capitais), conforme preconiza o artigo primeiro do Tratado

⁴ AMIN, Esperidião. O Direito no Mercosul. In: VII Encontro Internacional de Direito da América do Sul. Senado Federal. Brasília, 1998. p. 2, 3.

de Assunção, a urgência de um suporte jurídico específico de um direito de integração é inelutável.

Conforme já dissemos anteriormente, grande é o trabalho a ser feito. Sabemos que, na prática, as dificuldades são enormes, mas desde que minuciosamente analisadas todas as questões, discutidas e refletidas pelos países membros, inclusive a reavaliação do conceito de soberania, sabemos que todos teremos a ganhar com esse mercado altamente promissor.

Estrutura e funcionamento do Mercosul

Durante o período de transição, os países membros adotaram uma estrutura mais simples que sofreu alterações com o Protocolo de Ouro Preto, cuja vigência se iniciou com o depósito de terceiro instrumento de ratificação. Até então, a administração e execução do Tratado de Assunção estiveram a cargo de dois órgãos:

a) Conselho do Mercado Comum: órgão superior do Mercosul, composto pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos países membros, incumbidos da condução política ao processo de integração e à tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e dos prazos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, para lograr a constituição final do Mercado Comum. As reuniões, até então, eram anuais ou quantas vezes julgassem oportuno. Com a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, as reuniões passaram a ser semestrais e com a presença dos Presidentes dos países membros, sob a coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores, e as decisões serão obrigatórias para os países membros. Entre suas funções destaca-se controlar o cumprimento do Tratado de Assunção, seus protocolos e acordos firmados em seu âmbito; formular políticas

e promover ações necessárias à conformação do mercado comum; exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul; negociar e firmar acordos com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais; manifestar-se sobre propostas apresentadas pelo Grupo Mercado Comum; promover reuniões de Ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe submeterem e criar, modificar e extinguir órgãos.

b) Grupo Mercado Comum: é o órgão executivo do Mercosul e é integrado por quatro titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia ou seus equivalentes, e dos Bancos Centrais. Compete-lhe entre outras obrigações velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, seus protocolos e acordos firmados em seu âmbito; propor projetos de decisão ao Conselho e tomar medidas necessárias ao seu cumprimento. Após a vigência do Protocolo de Ouro Preto, passou a ter, entre outras, a tarefa de fixar programas de trabalho que assegurem a constituição final do Mercado Comum, como criar, modificar ou extinguir subgrupos de trabalhos e outros órgãos, bem como reuniões especializadas; manifestar-se sobre as propostas e recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos; negociar e assinar acordos com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais por delegação expressa do Conselho. O Protocolo de Brasília, para a solução de controvérsias, estabelece a intervenção do Grupo quando os países membros, numa controvérsia, não lograrem resolvê-la ou a resolverem parcialmente, mediante negociações diretas, cabendo-lhe avaliar a situação, ouvir ambos os lados e formular recomendações que ponham fim ao diferendo. Reúnem-se quantas vezes for necessário, sob a coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores e as resoluções obrigam os países membros.

Com o Protocolo de Ouro Preto, a estrutura institucional do Mercosul fica composta pelos seguintes órgãos:

- a) Conselho Mercado Comum
- b) Grupo Mercado Comum
- c) Comissão de Comércio do Mercosul
- d) Comissão Parlamentar Conjunta
- e) Foro Consultivo Econômico-Social
- f) Secretaria Administrativa do Mercosul.

Todos os órgãos são compostos de representantes dos países membros.

Compete à Comissão de Comércio do Mercosul velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum, acordados pelos países membros para o funcionamento da União Aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e a aplicação de Tarifa Externa Comum, bem como tomar decisões sobre esta, propor a revisão de alíquotas da Tarifa Externa Comum, estabelecer comitês técnicos necessários ao cumprimento de suas funções e supervisionar-lhes as atividades e decidir as reclamações dos países membros e dos particulares que lhe forem apresentadas pelas suas Seções Nacionais. Integram o órgão quatro membros titulares e quatro alternos por país membro, e sua coordenação compete ao Ministério das Relações Exteriores. Compete-lhe examinar as reclamações dos países membros a respeito das controvérsias que surjam entre eles sobre a interpretação, aplicação ou cumprimento das disposições do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados em seu âmbito e das decisões do Conselho do Mercado Comum, e resoluções do Grupo Mercado Comum apresentadas por intermédio das Seções Nacionais do órgão, bem como as reclamações apresentadas por particulares, pessoas físicas e jurídicas, motivadas por sanção ou aplicação de medidas legais ou administrativas de efeito restrito, em violação ao Tratado

de Assunção ou dos acordos celebrados em seu âmbito, ou das decisões do Conselho do Mercado Comum, ou das resoluções do Grupo Mercado Comum, por qualquer um dos países membros.

A Comissão Parlamentar Conjunta eleva-se, pelo Protocolo de Ouro Preto, à categoria de órgão, tendo por função representar os Parlamentos dos países membros no âmbito do Mercosul. A Comissão Parlamentar Conjunta tem a missão de acelerar os procedimentos internos correspondentes nos países membros para pronta entrada em vigor das normas emanadas dos três órgãos do Mercosul com capacidade decisória; coadjuvar na harmonização de legislações; examinar temas prioritários, quando solicitada pelo Conselho Mercado Comum; encaminhar-lhe recomendações, por intermédio do Grupo Mercado Comum. Seus membros, em igual número por país membro, são designados pelos respectivos Parlamentos

O Foro Consultivo Econômico-Social é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais, é dotado de função consultiva e é integrado por igual número de representantes de cada país membro e manifesta-se mediante recomendações ao Grupo Mercado Comum.

A Secretaria Administrativa é o órgão prestador de serviços a todos os demais; entre outras atividades executa o arquivo da documentação do Mercosul, bem como a publicação e a difusão das decisões adotadas pelo Conselho Mercado Comum, resoluções do Grupo Mercado Comum, diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul e laudos arbitrais da solução de controvérsias e outros atos indicados pelo Conselho do Mercosul ou pelo Grupo Mercado Comum; traduz para os idiomas espanhol e português, em coordenação com os países membros, todas as decisões dos órgãos com capacidade decisória e edita o Boletim Oficial do Mercosul.

Os subgrupos do Mercosul instituídos pelo Tratado de Assunção são os seguintes:

- Subgrupo 1: Assuntos Comerciais
- Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros
- Subgrupo 3: Normas Técnicas
- Subgrupo 4: Política Fiscal e Monetária
- Subgrupo 5: Transporte Terrestre
- Subgrupo 6: Transporte Marítimo
- Subgrupo 7: Política Industrial e Tecnológica
- Subgrupo 8: Política Agrícola
- Subgrupo 9: Política Energética
- Subgrupo 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas
- Subgrupo 11: Relações trabalhistas, emprego e seguridade social.

Em cada um desses subgrupos técnicos dos quatro países, se estudam as medidas a serem tomadas, nos setores respectivos, com vistas a assegurar a consecução dos fins do Tratado, bem como a permitir o bom funcionamento do mercado comum que se quer instalar.

Normas Jurídicas do Mercosul e suas relações entre o Direito Internacional Público e o Direito Interno

Em se tratando de conflitos entre as normas de tratados internacionais e leis nacionais, a solução poderá ser pelo primado do tratado que prevalece e inclusive derroga normas nacionais contrárias. Há posição que sustente a prevalência das regras nacionais.

Há duas teorias para conflitos entre tratados internacionais e leis nacionais, uma que sustenta a primazia da regra internacional e outra que estabelece a paridade entre o tratado e a lei nacional.

O primeiro caso, de primazia da regra internacional, é

também denominado de “sistema europeu” e o segundo caso, que estabelece a paridade entre o tratado e a lei nacional é denominado “sistema norte-americano”.

O Brasil adota o sistema norte-americano, garantindo ao tratado internacional tratamento paritário às leis nacionais. Há posições contrárias, incluindo-se entre elas a do autor Celso de Albuquerque Melo que entende que não podem ser equiparados o tratado e a lei interna, prevalecendo o tratado sobre a lei interna. O seu argumento se baseia no fato de que, havendo o conflito entre as normas do tratado e normas internas, o Executivo pode fazer uso da denúncia.

Os tribunais brasileiros consagram a teoria monista com a primazia do direito internacional sobre o direito interno.

CONCLUSÃO

O período de tempo compreendido entre a assinatura do Tratado de Assunção (26.3.91) ao Protocolo de Ouro Preto (17.12.94), que instituiu a zona de livre comércio, por ter sido muito curto acarretou, conforme já foi dito, inúmeros empecilhos para a implantação do livre comércio. Um desses empecilhos, sem dúvida, é a ausência de um órgão jurisdicional próprio, uma organização supranacional, capaz de dar tratamento às questões da concorrência.

Como tentativa de se buscar soluções para as dificuldades iniciais, o Mercosul foi dotado de órgãos intergovernamentais: Conselho Mercado Comum (CMC) e Grupo Mercado Comum (GMC). Esses são os órgãos incumbidos de, na fase de transição, administrarem os acordos internacionais e sua execução.

A Comissão de Comércio do Mercosul é o órgão que se encarrega da aplicação dos instrumentos de política comercial comum, acordados pelos países membros, para o funcionamento da união aduaneira. Acompanha e revisa temas e matérias

relacionados com as políticas comerciais intra-Mercosul e com terceiros países, tem a atribuição de considerar reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da Comissão de Comércio, originadas pelos países membros ou por particulares, pessoas físicas ou jurídicas, relacionadas com as situações previstas no Protocolo de Brasília.

O Mercosul não possui uma ordem jurídica supranacional que garanta que as decisões dos órgãos institucionais modifiquem normas internas, incorporando-se no direito interno, e vigorem-se nos países membros. As disposições dos órgãos do Mercosul dependem, para a sua incorporação pelos países membros, que essas normas estejam de acordo com os princípios e regras constitucionais ou da jurisprudência dos países membros. Isso se deve ao fato de que o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e as decisões dos órgãos institucionais não consagraram em seus dispositivos a primazia das normas editadas no âmbito do Mercosul, sobre normas internas contrárias às dos países membros. Há receio, por parte dos Estados, em adotar instrumentos que comprometam a sua soberania absoluta.

Os países membros buscam a solução dos conflitos internos através dos governos, que agem politicamente, ao invés de utilizarem os mecanismos próprios do Mercosul.

Um dos maiores desafios do Mercosul diz respeito ao controle alfandegário. Há setores internos nos países membros que fazem pressões junto aos governos e que são totalmente favoráveis ao fechamento dos mercados. O cronograma de desgravação, estabelecido para vigorar até 31.12.94, apresentou Listas de Exceções dos quatro países, e por diversas vezes já foram negociadas e renegociadas, dilatando-se no tempo e no número de itens.

Os problemas internos dos países membros, como a crise na Argentina e a crise fiscal no Brasil, afetam a consolidação do Mercosul. Há decisões isoladas de política comercial que levam a retaliações, como por exemplo o Brasil, que adota medidas

como a ampliação dos casos em que são exigidas licenças de importação e inspeções fitossanitárias; a Argentina, por outro lado, cria obstáculos à importação de produtos brasileiros, tentando preservar o superávit comercial. Se o Mercosul tivesse uma agenda menos cautelosa e conservadora, esses contenciosos poderiam ser evitados.

Os países membros não criaram normas comuns como inspeção sanitária, controle de qualidade e defesa do consumidor. Cada país segue suas próprias regras, que acabam colidindo com as do outro país, e o que deveria ser um problema técnico torna-se um caso político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCIOLY, E. Mercosul e União Européia Estrutura Jurídico-Institucional. Curitiba: Juruá Editora, 1996.
- AMIN, E.O Direito no Mercosul. In: Encontro Internacional de Direito da América do Sul. Senado Federal. Brasília, 1998.
- Associação Brasileira de Estudos da Integração. Cartilha do Mercosul. 2ª ed., atual. Brasília, 1996.
- CAMPOS, A. G. de L. Impacto para o Brasil da Nova Legislação de Dumping e Subsídios dos Estados Unidos. Revista Brasileira de Comércio Exterior, n. 44. FUNCEX: julho/setembro de 1995.
- CASELLA, P. B. (Coord.). Contratos Internacionais e Direito Econômico *no Mercosul*. São Paulo: Ltr, 1996.
- GUEDES, J. M. M. M. & PINHEIRO, S. M. Anti-Dumping, Subsídios e Medidas Compensatórias. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 1993.
- SEINTENFUS, R. Manual das Organizações Internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

