



*Tribunal Permanente de Revisión*  
*Tribunal Permanente de Revisión*

LAUDO N° 1/2007

LAUDO DO TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO CONSTITUÍDO PARA ENTENDER A SOLICITAÇÃO DE PRONUNCIAMENTO SOBRE O EXCESSO NA APLICAÇÃO DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS – CONTROVÉRSIA ENTRE URUGUAI E ARGENTINA SOBRE “PROIBIÇÃO DE IMPORTAÇÃO DE PNEUMÁTICOS REMODELADOS PROCEDENTES DO URUGUAI”.

Na cidade de Assunção, República do Paraguai, aos oito dias do mês de junho de 2007,

I. VISTO:

A petição da República da Argentina (doravante, Argentina), apresentada em 3 de maio de 2007, na qual solicita do Tribunal Permanente de Revisão (doravante, Tribunal) que se pronuncie sobre a proporcionalidade das medidas compensatórias aplicadas pela República Oriental do Uruguai (doravante, Uruguai) no que diz respeito ao descumprimento do Laudo na controvérsia “Proibição de Importação de Pneumáticos Remoldados” (Laudo N° 1/2005 e seu Laudo Complementar 1/2006), e cumpridos os trâmites em vigor,

II. CONSIDERANDO:

**1. Antecedentes**

1.1. Por meio da Lei 25.626 (08/08/2002; BO 09/08/02), a Argentina decidiu proibir “a importação de mercadorias individualizadas e classificadas no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, elaborado sob os auspícios do Conselho de Cooperação Alfandegária, firmado em Bruxelas, Reino da Bélgica, em 14 de julho de 1983, e modificado por meio do Protocolo da Emenda feita em Bruxelas em 24 de junho de 1986, e suas notas explicativas que figuram na Nomenclatura Comum do Mercosul sob N.C.M. 4012.10.00 Pneumáticos (pneumáticos) recauchutados e 2012.20.00 Pneumáticos (pneumáticos) usados”, sem discriminação de sua origem fora ou dentro do Mercosul.

1.2. Considerando que referido normativo era incompatível com o Direito do Mercosul, o Uruguai instalou a presente demanda arbitral. Em primeira instância, o Tribunal *ad hoc* (doravante, TAH) determinou que a norma impugnada observava os princípios do direito mercosulense (laudo de 25 de outubro de 2005, Proibição de importação de pneumáticos remodelados, assunto TAH-2/05, BOM N° 00, pendente de publicação, disponível em <http://www.mercosur.int/msweb/>).

1.3. Em razão do recurso de revisão dirigido contra referida sentença, o Tribunal, decidiu, por maioria, dar procedência ao referido recurso, revogar a decisão e, constatando que a lei em questão infringia o Direito do Mercosul, determinar, dentre outros, que a Argentina deveria proceder com a revogação ou modificação “pelas vias



## *Tribunal Permanente de Revisión*

## *Tribunal Permanente de Revisión*

institucionais próprias, dentro de prazo de 120 dias corridos” contados da decisão (laudo de revisão datado de 20 de dezembro de 2005, Proibição de importação de pneumáticos remodelados, assunto TPR-1/05 – Laudo N° 1/2005, BOM N° 00, pendente de publicação, disponível em <http://www.mercosur.int/msweb/>).

1.4. Referida sentença foi objeto de uma solicitação de esclarecimento, devidamente analisada pelo Tribunal (esclarecimento de 13 de janeiro de 2006, laudo de revisão Proibição de importação de pneumáticos remodelados, assunto TPR-1/05 – Laudo N° 1/2006, BOM N° 00, pendente de publicação, disponível em <http://www.mercosur.int/msweb/>).

1.5. Posteriormente, o Uruguai, considerando que a Argentina não havia cumprido a decisão do Tribunal, solicita, em decorrência das reiteradas ocasiões, a observância do Laudo N° 1/2005, já mencionado, decidiu sobre a aplicação de medidas compensatórias, por meio do Decreto 142/2007 (17/04/2007; DO 26/04/07). Por meio do referido Decreto fixa uma taxa global de 16% para a importação da Argentina de pneumáticos com as NCM 4011.10.00.00 e 4012.11.00.00 (pneumáticos). Tal decreto tinha vigência a partir de 8 de abril de 2007.

**2. Marco normativo:** a presente controvérsia é regida pelos artigos 31 e 32 do Protocolo de Olivos (doravante PO), bem como os artigos 43 e 44 do Regulamento do PO (doravante RPO).

### **3. Alegação das partes**

#### **3.1. Argentina**

3.1.1. A Argentina expõe, em primeiro lugar, que a medida compensatória tem efeitos que provocam desvios do comércio, em particular, em benefício do Brasil e da China, entre outros países.

3.1.2. Sobre a determinação do “excesso” de uma medida compensatória, a Argentina, depois de constatar que o PO não estabelece os critérios aplicáveis e tampouco existem precedentes jurisprudenciais a esse respeito, em especial, em relação ao marco do sistema de solução de controvérsias mercosulense, destaca que os mesmos deverão ser decididos pelo Tribunal.

3.1.3. Apesar do silêncio do PO, considera-se que a utilização da expressão “equivalentes”, utilizado nos artigos 31, incisos 1 e 2, relaciona-se, tal como se entende em foros como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a equivalência que deve existir entre a medida compensatória e o prejuízo provocado à parte reclamante pela medida incompatível com o Direito do Mercosul, que se compatibiliza com a invocação de laudos emitidos no âmbito da OMC. Menciona, por sua vez, que as medidas permitidas em referida Organização carecem de natureza punitiva, que significa dizer, segundo os laudos mencionados, que aquelas que têm por finalidade induzir ao



*Tribunal Permanente de Revisión*  
*Tribunal Permanente de Revisión*

cumprimento da respectiva decisão arbitral, não deve ser entendida como autorização para que as mesmas suspendam as concessões em um maior nível de equivalência ao nível de anulação ou prejuízo provocado ao Estado a que se aplica.

3.1.4. A partir da análise do artigo 32, inciso 2, letra “i”, do PO, conclui-se que a proporcionalidade da medida compensatória deve estar diretamente relacionada com os prejuízos surgidos a partir do descumprimento do laudo, porque o que não pode ser incluída na análise os danos provocados a partir do momento em que entrou em vigor a medida argentina que restringiu as importações que, obviamente, é anterior à emissão do laudo, todos os quais com base nos laudos da OMC.

3.1.5. Para a Argentina, a redação do artigo 32, inciso 2, letra “ii”, do PO, ao mencionar os outros fatores à margem do volume ou valor do comércio que podem incidir na determinação da medida compensatória, determina que é dever do Uruguai o ônus da prova.

3.1.6. Assim mesmo, a Argentina adiciona, com base nos laudos da OMC, que o critério para avaliar o nível de prejuízo provocado por uma medida nacional é inconsistente com o direito mercosulense sobre o impacto no valor das importações, ou seja, aquelas barreiras comerciais que existiriam caso tal medida não tivesse sido editada.

3.1.7. Ante o exposto, a Argentina solicita ao Tribunal, que declare que as medidas compensatórias uruguaias são excessivas e desproporcionais se comparadas às consequências que podem surgir com o descumprimento do Laudo N° 1/2005, já citado, que estabelece o montante previsto das medidas compensatórias que poderiam ser aplicadas ao Uruguai e, que determine que o Uruguai deverá adequar as medidas compensatórias em questão no prazo de dez dias.

3.1.8. Posteriormente, respondendo ao traslado conforme ordens do Tribunal de 21 e 23 de maio de 2007, a Argentina, em sua extensa petição, destaca, primeiramente, que sua atitude não teve a intenção de omitir o cumprimento do laudo, mas que houve um atraso em sua observância, resultado de procedimentos internos e prazos necessários para a aprovação de uma lei que modifique a Lei N° 25.626. Ademais, afirma que em todo momento informou o Uruguai sobre as medidas internas que vinha realizado em função para esta finalidade.

3.1.9. Com base no artigo 34 do PO (princípios e disposições do Direito Internacional), a interpretação do Tribunal deverá ser guiada pelas orientações hermenêuticas, conforme artigos 31 a 33 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

3.1.10. Depois de não compartilhar a mesma interpretação feito pelo Uruguai sobre o termo “equivalente” que figura no artigo 31 do PO, considera-se que referido conceito há de ser implicitamente entendido com base no prejuízo ocasionado pelos descumprimento do laudo; interpretação que surge se se considerar, segundo alega, que



*Tribunal Permanente de Revisión*  
*Tribunal Permanente de Revisión*

esta norma baseia-se no Entendimento relativo às Normas e Procedimentos, que governou o Sistema de Solução de Diferenças da OMC (ESD).

3.1.11. De acordo com a Argentina, a interpretação do Uruguai a respeito de “proporcionalidade” sugerindo que existe uma relação entre as medidas compensatórias e o cumprimento do laudo como objetivo das mesmas, e não relacionadas ao dano provocado por seu descumprimento, não corresponde ao texto do PO, em especial, os artigos 31 e 32 do referido normativo. Em último caso, segundo referido Estado, a interpretação uruguaia implicar reconhecer a medida compensatória como punitiva, que somente pode derivar de um acordo expresso dos Estados Partes, que atualmente não existe, não podendo, tampouco, presumir tal delegação de soberania.

3.1.12. Com todo respeito ao recurso à jurisprudência da OMC, destaca-se que ela não é pertinente por vários motivos. Em primeiro lugar, de acordo com a doutrina citada, o PO tem inspiração no ESS; ademais, a diferença das normas da União Europeia, aquele normativo encontra-se mencionado no artigo 1, inciso 2, do PO; mesmo assim, referido regime tem sido reconhecido no Acordo de Complementação Econômica firmado pelo MERCOSUL, o que demonstra uma orientação do bloco frente a natureza “compensatória” das medidas compensatórias em função do descumprimento do laudo.

3.1.13. Por outro lado, existem sistemas de integração na qual esse tipo de medida lhes confere um caráter punitivo, mas este resulta de uma delegação expressa dos Estados, como é o caso do Tratado da Comunidade Europeia (artigo 171, hoje 228), logo após a reforma introduzida pelo Tratado da União Europeia, pois em matéria punitiva não possível aplicar a analogia. Ademais, a Comissão definiu os critérios e métodos de cálculo para solicitar ao Tribunal de Justiça a imposição das multas correspondentes por descumprimento de suas sentenças. As mesmas considerações devem ser observadas com relação ao regime que impera na Comunidade Andina. Afirma a Argentina, que no MERCOSUL há um procedimento diferente, na qual o normativo não autoriza o Tribunal a sancionar o descumprimento de um laudo.

3.1.14. Invocando o artigo 34 da Convenção de Viena, entende que nada autoriza o MERCOSUL a aplicar nem o direito comunitário europeu nem o direito comunitário andino.

3.1.15. Ainda de acordo com a Argentina, a apreciação que fez o Tribunal a respeito do conceito de proporcionalidade no Laudo N° 1/2005, já citado, se referiu que a proporcionalidade deve observar toda medida que restrinja a livre circulação de mercadorias, a fim de ser compatível com as normas do MERCOSUL, sendo ele, como se observa, um âmbito diferente em se tratando do presente assunto.

3.1.16. Por sua vez, em se tratando dos critérios invocados pelo Uruguai para determinar a medida compensatória, entre tantos, segundo a Argentina, não expressam concretamente as consequências derivadas do descumprimento do laudo, resultando, portanto, inválidos.



*Tribunal Permanente de Revisión*  
*Tribunal Permanente de Revisión*

3.1.17. Por outro lado, o Uruguai, na opinião da Argentina, não cumpriu integralmente com seu ônus probatório, nos termos do artigo 44, inciso 2, do PO em relação à natureza proporcional da taxa aplicada de 16%.

3.1.18. A Argentina também questiona os dados apresentados pelo Uruguai, que acredita que, apesar da mencionada taxa, as exportações argentinas ainda manteriam vantagens competitivas. Segundos os dados de comércio exterior referida margem não existe, beneficiando as importações do Uruguai provenientes do Brasil e da China.

3.1.19. Por fim, a Argentina manifesta que a proporcionalidade das medidas compensatórias com as consequências decorrentes do descumprimento do laudo deve ser determinado comparando as barreiras comerciais dos envolvidos. Cabe destacar, ainda, que a medida uruguaia é afeta o fluxo comercial em mais de 30 vezes se comparado com a proibição argentina, que corresponde a onze vezes mais, se adicionadas às exportações uruguaia prejudicadas a um fator de crescimento anual de 10%. Neste contexto, considera que, levando em consideração a taxa de crescimento de ambas, naquela porcentagem, se comparada com as exportações argentinas, o do Uruguai é maior, uma medida compensatória proporcional consistira na aplicação das exportações argentinas de uma cota de 104.995 unidades livres de impostos, com uma tarifa de 16% para o excedente desta cota.

3.1.20. Como consequência, solicita ao Tribunal, entre outros, que declare que a medida compensatória uruguaia é excessiva e desproporcional em relação às consequências resultantes do descumprimento do Laudo N° 1/2005, já citado, que o Uruguai poderá aplicar uma medida compensatória o montante que se identifica; que determine ao Uruguai uma cota como a referida *ut supra*; que o Uruguai deverá adequar sua medida compensatória no prazo de 10 dias, e que a mesma deixará de ter efeito a partir do momento em que se adote as medidas necessárias ao cumprimento do aludido laudo.

## **3.2. Uruguai**

3.2.1. O Uruguai destaca, primeiramente, que a Argentina reconhece, no caso concreto, a existência do pressuposto essencial para a aplicação de medidas compensatórias, a saber, o descumprimento do Laudo N° 1/2005, já citado.

3.2.2. Para o Uruguai, o sistema jurisdicional do Mercosul e sua efetiva aplicação constitui a garantia do processo de integração. Por outro lado, o caráter mandatário dos laudos vem do PO, razão pela qual o descumprimento implica uma violação tanto da norma mercosulense, como também do citado Protocolo, o que constitui um prejuízo para a própria essência do processo de integração.

3.2.3. As medidas compensatórias permitidas pelo PO, segundo o Uruguai, tem por objetivo não somente que o Estado cumpra o laudo do Tribunal, mas também reduzir o dano provocado pela demora em observar o disposto no referido laudo. Não obstante, neste caso, as medidas adotadas pelo Uruguai, de acordo com o mesmo, são menos



*Tribunal Permanente de Revisión*  
*Tribunal Permanente de Revisión*

gravosas que as consequências para o Uruguai pelo descumprimento do Laudo N° 1/2005, já citado, pela Argentina.

3.2.4. Por outro lado, o Uruguai considera que a Argentina não tem razão quando pretender pautar sua argumentação na equivalência e não na proporcionalidade. Com efeito, de acordo com seu entendimento, a expressão “equivalentes” contida nos incisos 1 e 2 do artigo 32 do PO tem relação ao termo “obrigações”, que deveria ser sinônimo de “concessões”, e não a equivalência entre o dano provocado pelo descumprimento e pelas medidas compensatórias. Com relação à jurisprudência da OMC apontada pela Argentina, manifesta que a mesma não é aplicável ao Mercosul, dada a diferença de redação que existe entre respectivos artigos do PO e do ESD.

3.2.5. Mesmo assim, o Uruguai considera sem fundamento as observações da Argentina, relativas ao fato de as medidas compensatórias serem analisadas sob o ponto de vista do comércio afetado a partir do descumprimento do lado, e não a partir da adoção de medida considerada incompatível por ele mesmo, uma vez que não houve críticas ao Uruguai acerca da aplicação de um critério temporal.

3.2.6. Quanto aos critérios que justificaram a medida compensatória, o Uruguai ressalta que, em primeiro lugar, a aplicação das mesmas no mesmo setor na qual a Argentina descumpriu o laudo N° 1/2005, já citado, demonstrou-se ineficaz de acordo com a prova que está fundamentada; assim, por exemplo, as assimetrias do comércio, impedem que se alcance a proporcionalidade, no mesmo setor, mesmo se admitindo que houve total proibição das importações da Argentina – o que não ocorreu. Por isso, optou-se pela aplicação de um percentual mínimo, necessário à sua finalidade, a saber, alcançar o cumprimento do lado, sem impedir a importação. Respeita-se, assim, o critério de proporcionalidade mencionado pelo TJCE, em sentença proferida por este Tribunal no Laudo N° 1/2005, já citado. Quanto aos demais argumentos, o Tribunal remete *in totum* a petição uruguaia.

3.2.7. Como consequência de todo o exposto, o Uruguai solicita ao Tribunal que revogue a pretensão argentina, declarando que as medidas compensatórias são proporcionais e não excessivas, nos termos do PO.

3.2.8. Posteriormente, ao deferir o traslado que lhe foi garantido por ordem do Tribunal de 21 e 23 de maio de 2007, o Uruguai, não obstante ter ratificado os conceitos anteriores, demonstra que a proporcionalidade da medida compensatória também deve ser considerada, sob o ponto de vista do comércio bilateral, porquanto a medida proibitiva adotada pela Argentina afetou 0,30% do total de exportações do Uruguai à Argentina, ao passo que a medida do Uruguai corresponde tão somente a 0,07% do total das importações procedentes da Argentina.

3.2.9. Para referido Estado Parte, a proporcionalidade mencionada no PO que deve existir dentre as consequências pelo descumprimento do laudo e as decorrentes das medidas compensatórias aplicadas, em ambos os casos, faz relação aos efeitos sobre o



## *Tribunal Permanente de Revisión* *Tribunal Permanente de Revisión*

valor total das exportações ou da produção dos setores envolvidos. Neste sentido, afirma, que no que diz respeito aos setores comprometidos, o valor das exportações à Argentina cresceu 65% com relação ao total das mesmas e aproximadamente 60% do montante da produção; e a balança comercial argentina frente ao Uruguai alcançou somente 2% do valor total das exportações e 1% de sua produção. Foi a partir desse conceito de proporcionalidade que o Uruguai aplicou a medida compensatória, no qual, contudo, afeta as margens de comércio da Argentina a níveis mais inferiores ao alcançados pela proibição argentina aos produtos uruguaios.

3.2.10. O Uruguai acrescenta que a pretensão argentina que a medida compensatória seja equivalente ao nível de prejuízo sofrido pelo descumprimento do Laudo N° 1/2005, já citado, frustraria, sem dúvida, a finalidade da sentença, dadas as assimetrias de tamanho existentes entre ambos os Estados.

3.2.11. Finalmente, o Uruguai afirma que com o objetivo de estabelecer a proporcionalidade de uma medida compensatória não basta simplesmente comparar os fluxos comerciais, mas também é evidente que tanto a Lei argentina 25.626, como a atitude tomado por referido Estado em descumprir um laudo do Tribunal, afeta outros valores que escapam a aspectos meramente comerciais, e que incidem negativamente na consolidação do processo de integração em si mesmo e na formação de uma mercado comum. Quanto às demais alegações uruguaias, remetemos *in totum* as respectivas petições.

3.2.12. Como consequência de todo o exposto, o Uruguai solicita que o Tribunal revogue a demanda da Argentina e que declare que as medidas compensatórias aplicadas são proporcionais e não excessivas em relação às consequências decorrentes do descumprimento do Laudo N° 1/2005, já citado, e sejam ajustadas às normas pertinentes do PO.

### **5. Prova de Relatório solicitada à Secretaria do Mercosul**

5.1. Por ordem emitida em 21 de maio de 2007, o Tribunal, no uso de suas atribuições e levando em conta, por um lado, as competências atribuídas à Secretaria do Mercosul (doravante, SM) pelo direito do bloco, que afirma que a Instituição sofreu um processo de transformação tornando-se um “órgão com ampla capacidade operacional” cuja principal função é “prestar assessoria e apoio técnico aos demais órgãos do Mercosul, com o objetivo de contribuir para a formação de uma espaço de reflexão comum sobre o desenvolvimento e consolidação do processo de integração” e, por outro lado, a necessidade de contar com a maior quantidade de elementos de provas possíveis, a fim de permitir a adoção, pelo Tribunal, de uma decisão efetiva e consistente com a lei, considerando relevante solicitar um relatório econômico e jurídico a SM, sobre os fluxos comerciais envolvidos e uma ponderação jurídica sobre as possíveis margens de alocação proporcional destes fluxos comerciais. O Tribunal, ademais, argumentou que tais medidas são práticas comuns em outros processos de integração, quando se abordam questões como a presente.



## *Tribunal Permanente de Revisión* *Tribunal Permanente de Revisión*

5.2. A SM, prontamente, comunicou ao Tribunal, após notificação dos Estados Partes desta controvérsia, que o relatório solicitado não podia ser retirado uma vez que a Secretaria carece de uma base de dados própria de comércio exterior que permita sua elaboração; que, como consequência, tampouco era possível emitir um relatório jurídico sobre o assunto; e, finalmente, que prover uma ponderação jurídica não estava dentro das atribuições conferidas pelas normas do Mercosul. Neste contexto, a SM mencionou a existência da Resolução GMC N° 16/04.

5.3. É bem certo que não é esta a oportunidade processual para ser analisada a resposta da SM, muito embora seja conveniente destacar, por um lado, que, tal como o Tribunal considerou em sua resolução o relatório, a SM é equipada, nos termos do ordenamento jurídico mercosulense, para realizar consultas como esta, e, por outro lado, que, se necessário, não pode ser oposta perante o Tribunal a Resolução GMC N° 16/04, em razão do previsto nas Decisões GMC N° 30/02 e 07/07, as quais, como regra da GMC, possuem uma estatura normativa superior às disposições da GMC, com absoluta predominância.

### **6. Apreciações do Tribunal**

6.1. Esta é a primeira vez que o Tribunal é chamado para tratar da “proporcionalidade” de uma medida compensatória, aplicada em face do descumprimento de um laudo emitido por este Tribunal.

6.2. Dada a novidade da questão e a conseqüente necessidade de estabelecer, pela primeira vez no Mercosul, os critérios a levar em conta a fim de que seja estabelecida a proporcionalidade de uma medida compensatória, faz-se necessário realizar uma avaliação global da situação.

### **7. Marco conceitual**

7.1. Primeiramente, convém destacar que o Mercosul, diferente da OMC e à semelhança da União Europeia e a Comunidade Andina, não se baseia pura e exclusivamente na equivalência de direitos, obrigações, benefícios e vantagens comerciais e econômicas entre os Estados Partes.

7.2. Com efeito, a partir da assinatura do Tratado de Assunção (TA), os Estados Partes criaram uma comunidade de interesses não somente econômicos e comerciais, mas também sociais, culturais, jurídicos e políticos. Comprova-se, em função do teor da letra e do espírito do preâmbulo do Tratado de Assunção e de seu Capítulo I “Propósitos, Princípios e Instrumentos”, mas também considerar o desenvolvimento o desenvolvimento normativo do bloco, na qual é possível encontrar normas sobre saúde, justiça, educação, integração social, direitos trabalhistas, meio ambiente, aspectos políticos, relações internacionais, assimetrias, entre outros, mas também a revisão do conteúdo dos Comunicados Presidenciais semestrais, a criação de determinados órgãos



## *Tribunal Permanente de Revisión* *Tribunal Permanente de Revisión*

de caráter não comercial, como o Parlamento do Mercosul, o Fórum Consultivo Socioeconômico e a Comissão de Representantes Permanente, entre outros.

7.3. Conforme determinado pelo TAH, em sua primeira decisão, “o Tribunal buscará e identificará as regras jurídicas aplicáveis, guiados pelos fins e objetivos da ordem normativa criado pelas Partes... com o objetivo comum de integração, no âmbito dos fins e princípios do sistema do TA. Nesse sentido, o sistema de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Brasília [hoje PO] prevê que as controvérsias requererem um trabalho interpretativo nos mais diversos níveis de solução” [laudo de 28 de abril de 1999, Comunicados N° 37/1997 e N° 7/1998 do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX): Aplicação de Medidas Restritivas ao Comércio Recíproco, assunto 1/99, BOM N° 9, junho, 1999, p. 227, considerando 51].

7.4. O mesmo TAH, ao demonstrar a importância do método teleológico de interpretação, destacou que este “é ainda mais claro nos tratados e instrumentos... que configuram processos ou mecanismos de integração” na medida em que, diferentemente dos tratados clássicos, aqueles “constituem um marco, uma estrutura, para desenvolver múltiplas e variadas atividades, na qual a valoração teleológica das obrigações e as atividades ocupa um lugar central, sob pena de perder o sentido”. Mais adiante, o TAH adicionou – citando Lecourt – que “a consideração do objeto e finalidade dos tratados e instrumentos de integração... , é um fator de segurança jurídica. Sendo os objetivos permanentes e sem mediar uma alteração expressa por uma norma jurídica de igual natureza, constitui-se em uma referência estável, cuja continuidade depende da consolidação dos fluxos comerciais e dos processos econômicos e sociais (TA preâmbulo e artigos 1 e 5, entre outras normas)” (Laudo de Aplicação de Medidas Restritivas ao Comércio Recíproco, assunto 1/99, cit., considerando 57 e 60, bem como, TAH, Laudos de 27 de setembro de 1999, Subsídios à Produção e Exportação de Carne de Porco, assunto 2/99, BOM N° 11, dezembro de 1999, p. 263, considerando 55, e de 29 de setembro de 2001, Restrições ao Acesso ao Mercado Argentino de Bicicleta de Origem Uruguaio, assunto 2/01, BOM N° 19, dezembro, 2001, p. 321, considerando 3.1).

7.5. As considerações acima são relevantes, de modo que se pode concluir que o Mercosul não pode ser medido, nem contextualizado como um processo de mero equilíbrio entre as concessões comerciais e econômicas que os Estados Partes outorgam entre si, mas envolve outros fatores não menos importantes que aquelas concessões, fatores que surgem, precisamente, dos fins e objetivos trazidos pelo TA. Tudo isso porque o Mercosul é um bloco regional decorrente de um processo de integração e não um mero ente promotor da liberalização comercial, como é o caso da OMC.

### **8. Descumprimento de uma decisão do Tribunal**

8.1. Consequentemente, o descumprimento de uma decisão do Tribunal, neste caso, em seu primeiro laudo, e a consequente aplicação de uma medida compensatória,



## *Tribunal Permanente de Revisión* *Tribunal Permanente de Revisión*

inevitavelmente, afeta tanto os eventuais fluxos de comércio diretamente envolvidos, como todo o processo em seu conjunto e as distintas relações, de natureza diversa, que surgem ao longo do tempo.

8.2. Assim, por falta de observância de uma decisão do Tribunal, além de prejudicar o Estado Parte beneficiado pela mesma, põe em cheque a estabilidade e efetividade das instituições do Mercosul, provocando, assim, uma perigosa sensação de descrédito na sociedade em relação ao processo como um todo.

8.3. A situação que permite uma medida compensatória, no caso, o descumprimento de uma decisão do Tribunal, constitui um dos atos unilaterais mais delicados que um Estado Parte pode adotar frente às instituições e ao direito mercosulense, dadas as mencionadas consequências que ela provoca.

8.4. Tal como o sustentado pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Andina (doravante, TJCA), o descumprimento de uma sentença “constitui a mais grave ofensa que pode ser inferida ao Ordenamento Jurídico Comunitário, porque põe em risco sua essência ao ignorar valores como o respeito de uma decisão que decide sobre uma controvérsia em última instância”, tal situação “sempre e em todos os casos... é de gravidade extrema”<sup>1</sup>.

8.5. Nas palavras do mesmo Tribunal de Justiça, aplicável ao Mercosul, “quando se descumpri uma sentença, não somente causa um dano particular ou concreto, que não pode ser reparado com uma medida compensatória em favor de quem sofre o dano, senão agrava de maneira superlativa toda a ordem jurídica comunitária, convertendo-se em um feito que afeta a todos os Países Membros, bem como os Órgãos do Sistema ao prejudicar o processo de integração”<sup>2</sup>.

8.6. Por outro lado, aplicando-se a jurisprudência andina<sup>3</sup>, é possível constatar que, em caso de descumprimento de uma decisão do Tribunal, a “gravidade de uma infração... advém do desacato de uma sentença que, por si só, constitui um ato de gravidade extrema”, mas, também, “da conduta” do Estado Parte que, neste caso, afeta “um dos pilares fundamentais que se assenta o processo de integração” endereçado ao TA e seu Anexo I dedicado ao Programa de Liberalização Comercial, ao impedir a livre circulação de mercadorias reconhecidas por este Tribunal.

<sup>1</sup> TJCA, autos de 20 de outubro de 1999, resumo por descumprimento da sentença emitida no processo I-AI-97, Junta/Venezuela, GOAC N° 500, 25/10/99; de 27 de outubro de 1999, resumo por descumprimento da sentença emitida no processo 3-AI-96, Junta/Venezuela, GOAC N° 512, 26/11/99, de 1 de agosto de 2001, resumo por descumprimento da sentença emitida no processo 34-AI-99, Secretaria Geral/Peru e de 6 de março de 2002, resumo por descumprimento da sentença emitida no processo 34-AI-99, Secretaria Geral/Equador, GOAC N° 776, 02/04/02.

<sup>2</sup> TJCA, autos de 6 de março de 2002, processo 53-AI-99, cit; ver, por sua vez, os autos de 1 de agosto de 2001, resumo por descumprimento da sentença emitida no processo 33-AI-99, Secretaria Geral/Peru.

<sup>3</sup> TJCA, autos de 4 de agosto de 2004, resumo por descumprimento da sentença emitida no processo 52-AI-2002, Secretaria Geral/Venezuela, GOAC N° 1108, 25/08/04.



## *Tribunal Permanente de Revisión* *Tribunal Permanente de Revisión*

8.7. Agrega-se a este caso que o descumprimento de um laudo do Tribunal, ao longo do tempo, se necessário, pode ter um efeito contagioso sobre os Estados Partes, com o qual o potencial nocivo aumenta consideravelmente, podendo comprometer os próprios fundamentos do processo de integração.

### **9. As medidas compensatórias**

9.1. De acordo com o PO, a aplicação de uma medida compensatória é válida diante da alegação de falta de observância de uma decisão emitida pelo TAH ou pelo Tribunal.

9.2. As medidas compensatórias, no âmbito do Mercosul, tem como objetivo solucionar uma situação de descumprimento prevista em lei, que implica, não somente equilibrar os fluxos comerciais afetados por referida violação, como também resguardar outros fatores de índole não comercial, também alterados por essa situação.

9.3. Com o objetivo de decidir acerca da solicitação da Argentina, é essencial valorar o dano que uma medida compensatória tende a reverter, pois ele não será o barômetro para medir a proporcionalidade.

9.4. Como informado, a falta de observância de uma decisão do Tribunal afeta uma diversidade de interesses, não só os interesses próprios dos Estados Partes envolvidos, os quais, segundo o artigo 32, inciso 2, letras i) e ii) do PO, devem ser avaliados pelo Tribunal aos fins da presente decisão, enquanto tribunal comunitário, dadas as suas responsabilidades institucionais, em especial, de garantir a efetiva aplicação do direito regional.

### **10. Danos**

10.1. Como consequência do anterior, e da já citada diferença com a OMC e a semelhança com a União Europeia e a Comunidade Andina, o Mercosul tem poder discricionário para dispensar o mero equilíbrio das concessões comerciais recíprocas, aplicado na primeira das Organizações citadas, e optar pelo critério do dano globalmente considerado, semelhante à prática deste último, dada a diferença de natureza, objetivo e alcance<sup>4</sup>. Embora haja dano comercial, não se esgota em si mesmo, mas incorpora outros bens dignos da mesma proteção que os fluxos comerciais (dano institucional), não obstante ser um conceito mais amplo que o mero dano comercial; o dano econômico.

---

<sup>4</sup> Na Comunidade Europeia, a Comissão, em sua Comunicação sobre a aplicação do artigo 171 do Tratado CE [hoje artigo 228 CEJ N° 96.C 242/07 (Diário Oficial das Comunidades Europeias – DOCE – N° 242, 21/08/1996, p. 6), estabeleceu que “a determinação do montante da sanção deve ser guiada pelo mesmo objetivo deste instrumento: assegurar a efetiva aplicação do Direito comunitário. A Comissão considera que o montante deve ser calculado em função de três critérios fundamentais:

- a gravidade da situação,
- a duração da mesma e
- a necessidade de assegurar o efeito dissuasivo da sanção para evitar a reincidência.



*Tribunal Permanente de Revisión*  
*Tribunal Permanente de Revisión*

10.2. No caso europeu, o Tribunal de Justiça, referindo-se a multa coercitiva como remédio para o descumprimento de suas sentenças, destacou que a finalidade é induzir o Estado membro a cumpri-la no menor tempo possível, fixando como critério que a mesma seja proporcional à capacidade de pagar do Estado<sup>5</sup>. Em todo caso, a medida aplicada deve garantir que o Estado cumpra com a decisão que lhe é imputada<sup>6</sup> e, assim, assegurar a aplicação do Direito comunitário ou o restabelecimento da legalidade jurídica<sup>7</sup>.

10.3. O mesmo Tribunal de Justiça destacou que as medidas mencionadas não têm caráter reparador ou indenizatório, mas apenas pressionar o Estado que cumpra a sentença emitida<sup>8</sup>.

10.4. Por sua vez, o TJCE entendeu que as sanções aplicadas neste caso “não precisam estar vinculadas ou guardar relação apenas com a gravidade do dano causado pela conduta que deu origem ao descumprimento e objeto do desacato, que, necessariamente, deve repousar sobre o fato objetivo do descumprimento da sentença do Tribunal”<sup>9</sup>.

10.5. Em primeiro lugar, a situação que permite uma medida compensatória afeta, como neste caso, uma determinada corrente de fluxos comerciais, em especial, dos produtos cuja livre circulação encontra-se proibida pela Argentina. Por isso, a medida compensatória deverá ter, como primeiro elemento de cálculo, aproximadamente o mesmo valor pecuniário que os fluxos comerciais prejudicados pelo descumprimento causado.

10.6. O setor afetado pela medida compensatória deve ser a mesma a que se refere o descumprimento da decisão do Tribunal, a não ser que, conforme estabelece o artigo 31, inciso 2, do PO, o Estado Parte, fundamentadamente, considere que a execução da medida é impossível ou ineficaz, razão pela qual poderá suspender concessões e obrigações em outro setor.

10.7. Não obstante, com o objetivo de garantir a efetividade da medida e a igualdade dos direitos e obrigações dos Estados Partes, se faz necessário ponderar, também, a medida, com base no tamanho do Estado Parte afetado pela mesma.

---

<sup>5</sup> TJCE, sentenças de 4 de julho de 2000, Comissão/República Helênic (Grécia), assunto C-387/97, Rec. I-5047, considerandos 89 e seguintes, e de 14 de março de 2006, Comissão/República Francesa, assunto C-177/04, Rec. I-2461, considerandos 61 e seguintes.

<sup>6</sup> TJCE, sentença de 25 de setembro de 2003, Comissão/Reino da Espanha, assunto C-278/01, Rec. I-14141, considerandos 40 e seguintes.

<sup>7</sup> TJCE, sentenças de 12 de julho de 2005, Comissão/República Francesa, assunto C-304/02, Rec. I-6263, considerandos 80 e seguintes e 103.

<sup>8</sup> TJCE, sentença de 14 de março de 2006, Comissão/República Francesa, assunto C-177/04, Rec. I-2461, considerandos 59 e seguintes.

<sup>9</sup> TJCE, autos de 20 de outubro de 1999, proceso I-AI-97, cit.; de 27 de outubro de 1999, proceso 3-AI-96, cit.; e de 1 de agosto de 2001, proceso 34-AI-99, cit.



## *Tribunal Permanente de Revisión* *Tribunal Permanente de Revisión*

10.8. Isso se justifica, por um lado, para evitar que a diferença de tamanho entre os Estados possa, em alguns casos, neutralizar seu objetivo imediato e, por outro lado, de modo que esta possa ser suficientemente persuasiva para o Estado omissor, para induzir o Estado a ajustar sua conduta ao ordenamento jurídico mercosulense. Em todos os casos, a medida compensatória deve garantir que os benefícios ou vantagens obtidos pela falta de cumprimento de uma decisão judicial sejam substancialmente menores que aquelas que se obteria em caso de cumprimento.

10.9. Ademais, essa forma de valorar a proporcionalidade e alcance da medida compensatória é coerente com o afirmado anteriormente, no sentido de que os prejuízos que o descumprimento de uma sentença do Tribunal provoca não se estendem apenas ao Estado que a sofre, mas tem um efeito expansionista sobre todo o processo de integração, afetando substancialmente a credibilidade institucional e consolidação jurídica.

10.10. Finalmente, há que se levar em conta que os Estados Partes não podem alegar norma, disposições ou práticas de direito interno para justificar o descumprimento do Direito do Mercosul (neste sentido, ver TPR, Opinião Consultiva, de 3 de abril de 2007, Norte/Laboratórios Northia, assunto TPR-1/07, BOM N° 00, pendente de publicação; disponível em <http://www.mercosur.int/msweb/>, ver Declaração N° 2 e, concomitantemente, o voto da maioria dos membros Moreno Ruffinello, João Grandino Rodas e Olivera Garcia e voto a favor do membro relator Fernández de Brix e do membro Nicolás Becerra; e TAH, laudo para aplicação de medidas restritivas ao comércio recíproco, assunto 1/99m cit., considerando 62).

10.11. Portanto, no contexto de uma medida compensatória, a consideração dos danos provocados a partir da data da adoção do ato ou da medida nacional declarada incompatível com o direito mercosulense pelo Tribunal, não afeta, por suas próprias circunstâncias, a proporcionalidade de referida medida. Por sua vez, o artigo 32, inciso 2, letra “i”, do PO habilita a este Tribunal avaliar a proporcionalidade, como consequência resultante do descumprimento do laudo ao dano existente, a partir da data de vigência da medida (no caso, a Lei 25.626), considerada uma violação do ordenamento regional.

#### IV. CONCLUSÃO

A fórmula de avaliação da proporcionalidade da medida compensatória em estudo tende a cobrir duas áreas: dano econômico (na qual um dos componentes é o dano comercial, sendo os outros os problemas próprios de questões resultantes das assimetrias em questão, as relativas a economia de escala, capacidade ociosa perdida, desemprego, custos irreparáveis, inversões perdidas) e dano institucional. Neste caso, a medida compensatória adotada sequer esgota o primeiro dano. É um pouco mais que simbólica, dando-se conta de que a mesma é notadamente menos gravosa para a Argentina que as consequências para o Uruguai pelo descumprimento do Laudo N° 1/2005, já citado. Isso se explica, principalmente, pelas assimetrias de tamanho entre ambos os Estados Partes



*Tribunal Permanente de Revisión*  
*Tribunal Permanente de Revisión*

e suas respectivas economias, e a realidade econômico do setor envolvido. Um só exemplo bastaria para ilustrar essa conclusão: a participação da Argentina em 2000 nas exportações para o Uruguai do item 4012.11.00 foi de 43,4%, ao passo que a participação do Uruguai nas exportações para a Argentina do item 4011.10.00 manteve-se ao redor de 2%. Por sua vez, consultando a página na *internet* do INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) da Argentina pôde-se observar que as cifras macroeconômicas das exportações globais (FOB) *intra* Mercosul, apenas 10,96% tem como destino o Uruguai, enquanto as exportações globais da Argentina tendo como destino o Uruguai são apenas de 2,1% ([www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)). No mesmo ano, a página na *internet* do INE uruguaio as exportações globais do Uruguai (FOB) *intra* Mercosul são a Argentina um percentual de 34,17%, enquanto as exportações globais dão como destino a Argentina um percentual de 7,84% ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)).

Adicionalmente, existe ainda um fator não mencionado por nenhuma das Partes: o fator socioeconômico do desemprego. Assim, no caso em questão, uma eventual perda de 2% de mercado não traz qualquer resultado negativo para a Argentina, mas, *a contrario sensu*, a perda de 43,4% de mercado, obviamente, provoca resultado bastante negativos se individualmente considerado. A equivalência sustentada pela Argentina é manifestamente improcedente na avaliação da proporcionalidade de uma medida antecipatória, em se tratando de descumprimento de um laudo emitido por tribunal comunitário em um bloco regional de integração.

Finalmente, o dano institucional não foi claramente contextualizado pelo Uruguai, mas que comporta outro fator de vital importância na avaliação da proporcionalidade para casos como o presente, ainda mais considerando o descumprimento do primeiro laudo emitido por este Tribunal desde a sua constituição. Por sua vez, dada a distância do caso com o da União Europeia, estão proibidas as medidas compensatórias, não obstante os critérios mencionados neste laudo lançado pela Comissão Europeia em relação ao sistema de cálculo de multas coercitivas, são plenamente aplicáveis ao caso (gravidade da infração, duração da mesma e a necessidade de assegurar o efeito punitivo da sanção para evitar a incidência), para o qual este Tribunal não necessita, na realidade normativa vigente, de nenhuma delegação de soberania.

Em virtude de todo o exposto, o Tribunal DECIDE:

- 1) Por maioria, determinar que a medida compensatória contida no Decreto N° 142/2007, de 17 de abril de 2007, editado pela República Oriental do Uruguai é proporcional e não excessiva com relação as consequências decorrentes do descumprimento do Laudo N° 1/2005 emitido por este Tribunal datado de 20 de dezembro de 2005, conforme as normas aplicáveis.
- 2) Por unanimidade, dispor, conforme as normas aplicáveis ao caso, e dada a novidade do caso, que os honorários e custas do presente processo com os três Membros atuantes do Tribunal serão suportados, em iguais partes, pela Argentina e pelo Uruguai.



*Tribunal Permanente de Revisión*  
*Tribunal Permanente de Revisão*

- 3) Por unanimidade, citar as partes pelo correio.
- 4) Por unanimidade, determinar que o presente laudo seja notificado pelo correio, para fins meramente informativo, às Coordenações Nacionais do GMC da República Federativa do Brasil e da República do Paraguai, as Cortes Supremas de Justiça dos Estados Partes, assim como à Secretaria do Mercosul.
- 5) Por unanimidade, providenciar a tradução imediata do presente laudo ao português.
- 6) Por unanimidade, providenciar a publicação imediata deste laudo nas páginas da *internet* do Tribunal Permanente de Revisão e da Secretaria do MERCOSUL, a partir da notificação mencionada no item 3).
- 7) Registre-se na forma devida.

**Nicolás Becerra**  
**Presidente do TPR**

**Wilfrido Fernández de Brix**  
**Presidente do TPR para esta controvérsia**

**Ricardo Olivera**  
**Membro**

**Perante a mim:**  
**Dr. Oscar B Llanes Torres**