

A OMC no raio X

Com as transações mercantis crescendo em volume e complexidade, aumentam as exigências para que os setores público e privado entendam o funcionamento cada vez mais sofisticado dos mecanismos de controle da Organização Mundial do Comércio (OMC). Como são estabelecidas suas normas e resolvidas as disputas internacionais? Como se preparar para as negociações? Quais as melhores estratégias e táticas? A sobrevivência de empresas e setores inteiros depende, em grande medida, do conhecimento das respostas para essas perguntas.

por **Lígia Maura Costa** FGV-EAESP

Segurança jurídica e previsibilidade econômico-financeira – essas duas expressões mágicas bastam para explicar por que governos, operadores do comércio e setor privado precisam entender o mecanismo de resolução de disputas da OMC. Da mesma forma como é imperativo conhecer o conjunto de regras sobre o que deve e o que não deve ser feito para evitar

distorções no fluxo do comércio mundial, também é fundamental que sejam compreendidas as regras das decisões sobre as eventuais disputas que podem surgir.

O mecanismo de solução de controvérsias no comércio internacional não é novo. Antes da criação da OMC, o General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt-47) já o previa.

Entretanto, embora várias disputas tenham sido decididas durante o período em que o GATT-47 esteve em vigência, o público em geral nunca se interessou por seu processo de funcionamento. Pode-se afirmar que um dos grandes responsáveis por essa falta de curiosidade era a facilidade com que os países envolvidos podiam escapar de qualquer tipo de sanção ou retaliação. Nessas circunstâncias, era impossível garantir a própria existência do já mencionado, e essencial, binômio segurança e previsibilidade.

O contraste entre o anterior e o atual mecanismo de solução de conflitos pode ser facilmente comprovado. Durante os 47 anos de vigência do Gatt-47, 101 disputas foram examinadas, o que resulta em uma média aproximada de duas disputas por ano. Esse número é irrisório se comparado somente com o ano de 1995, quando a OMC começou a operar, e 22 disputas foram analisadas.

Relação de confiança. A base do sistema de resolução de disputas da OMC é o Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias (ou apenas Entendimento, como é conhecido). A dinâmica operacional de solução de disputas determina que o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) examine as complexas regras dos acordos da OMC, na forma como foram prescritas pelo Entendimento.

Com o novo mecanismo de solução de disputas baseado no entendimento, todos os atores envolvidos se sentiram mais confiantes, o que não ocorria em relação ao antigo sistema do Gatt-47.

O Entendimento exerce, portanto, um papel fundamental dentro da OMC, pois é por meio dele que se dá a interpretação dos acordos pelo OSC. O novo mecanismo de solução de disputas baseado no Entendimento garantiu que os atores envolvidos se sentissem mais confiantes, o que não ocorria em relação ao antigo sistema do Gatt-47.

Apesar disso, o papel do Entendimento da OMC no mecanismo de superação de controvérsias está apenas começando.

Cabe aos atores desse grande “drama” mercantil, tanto do setor público quanto do setor privado, dominá-lo o quanto antes.

Apresentando uma queixa. Qualquer país-membro que se sinta prejudicado pela eventual violação de um acordo da OMC por outro país-membro pode solicitar a realização de consultas, bons ofícios, conciliação ou mediação com a nação supostamente transgressora. Essa é a primeira etapa para a apresentação de uma queixa, e dura 60 dias em média.

Durante esse prazo, o membro reclamante pode partir para a segunda etapa, isto é, para o estabelecimento de um Painel. O Painel consiste em um grupo de peritos, geralmente em número de três, que deverá examinar a questão se “as partes envolvidas considerarem, de comum acordo, que os bons ofícios, a conciliação e a mediação não foram suficientes para solucionar as controvérsias”.

É importante frisar, contudo, que nada, nem ninguém, obriga um país-membro a dar seqüência ao procedimento de resolução de disputas e solicitar o estabelecimento de um Painel. Isso ocorreu no caso European Communities – Regime for The Importation, Sale and Distribution of Bananas (UE-Bananas). Tratava-se de queixa apresentada por Equador, Guatemala, Honduras, México e EUA contra a União Européia a respeito de seu regime de importação, venda e distribuição de bananas. Após a fase de consultas, um dos países-membros reclamantes não quis dar prosseguimento à queixa. Foi preciso ser lembrado às demais nações queixosas que seria impossível obrigar o membro “dissidente” a dar seqüência ao Painel. Tal imposição seria uma ameaça ao sistema de solução de controvérsias.

Formalismo: um mal necessário.

A base jurídica de um Painel chama-se termos de referência. Eles são importantes por duas razões: primeiro, os termos de referência preenchem um importante objetivo no processo legal, eles dão às partes, e aos terceiros, informações sobre a queixa em questão, permitindo assim a oportunidade de uma resposta; segundo, eles estabelecem a jurisdição do Painel, definindo os termos precisos da queixa, objeto do litígio. O formalismo é o princípio diretor para o bom funcionamento do sistema de resolução de disputas.

A tomada de decisão. Ao avaliar uma queixa, o Painel deve formular conclusões que auxiliem o OSC a preparar recomendações ou decisões. Isso inclui uma análise rigorosa e objetiva dos fatos, da aplicabilidade e da concordância com os acordos da OMC envolvidos na disputa.

Mas o que é uma avaliação objetiva? De acordo com o que ficou estabelecido no caso *Japan – Measures Affecting Agricultural Products* (Japão-Produtos Agrícolas), “não é qualquer omissão do Painel na apreciação dos fatos apresentados diante dele que pode ser caracterizada como omissão em fazer uma avaliação objetiva do assunto que lhe foi submetido. Somente erros notórios são considerados omissão”.

No caso *European Communities – Measures Affecting the Importation of Certain Poultry Products* (UE-Frango) foi afirmado que “desde que fique claro no relatório do Painel que este considerou de modo razoável um argumento, o fato de um argumento específico relacionado à queixa não ter sido particularmente mencionado na seção ‘Decisões’ do relatório do Painel não levará, por si só, à conclusão de que o Painel falhou em fazer uma avaliação objetiva do assunto que lhe foi submetido”. Nesse caso, o esclarecimento fez cair por terra a alegação do Brasil de que havia omissões no relatório do Painel.

Anonimato garantido. Os trabalhos dos Painéis, bem como as informações prestadas pelos países-membros na controvérsia, são confidenciais. As opiniões dos membros do Painel não são divulgadas individualmente, o que garante a manutenção do sigilo. Os membros do Painel podem, se julgarem adequado, recorrer à informação e à assessoria técnica de qualquer pessoa ou entidade que considerem conveniente, além de peritos eventualmente indicados para o litígio.

Eles não são, porém, obrigados a fazê-lo. No caso *Argentina – Measures Affecting Imports of Footwear, Textiles, Apparel and Other Items* (Argentina-Calçados), por exemplo, foi decidido que o Painel não violara o Entendimento “por não ter buscado informação e consultado o FMI para obter sua opinião em relação a aspectos específicos relacionados às estatísticas dos tributos incidentes na Argentina”.



Apelação. O prazo máximo para o término dos trabalhos do Painel, com a apresentação do relatório final, é de seis meses. Os membros em litígio podem recorrer ao Órgão de Apelação do relatório proferido pelo Painel.

O Órgão de Apelação é um mecanismo permanente da OMC, composto por sete integrantes com mandato de quatro anos. Seu papel é dar uniformidade aos relatórios dos Painéis. Qualquer recurso é examinado por três integrantes do Órgão de Apelação. Eles têm um prazo de 60 dias, prorrogável até 90, para confirmar, modificar ou reverter o relatório do Painel.

O relatório de apelação deve ser adotado pelo OSC dentro de 30 dias após sua divulgação. *A priori*, pode transcorrer um ano até que seja ouvida a decisão final, sem apelação, de um litígio. Se houver apelação, o prazo amplia-se para um ano e três meses.

Limites da apelação. O recurso ao Órgão de Apelação do relatório do Painel pode ser interposto por um dos membros em litígio ou por ambos. Cabe ao Órgão de Apelação dar seguimento – ou não – ao recurso dentro de um prazo de 30 dias, a contar da data de seu recebimento. O

não seguimento de um recurso somente pode ser obtido por consenso.

O recurso de apelação baseia-se, exclusivamente, em pontos jurídicos. Assim, novos argumentos factuais não são examinados. É o que relembrou o Órgão de Apelação ao examinar o caso Coreia-Bebidas Alcoólicas. A entidade concluiu que não cabia a ela “rever o peso que foi dado às provas de fatos em matéria de estudos de marketing, métodos de produção, gosto, cor, lugar de consumo, consumo com ‘refeições’ ou com ‘sanduíches’ e preços”.

Assim, é proibida qualquer interferência do Órgão de Apelação na apreciação dos fatos, a qual já foi fornecida pelo Painel. Terminado o exame pelo Órgão de Apelação, os membros em litígio devem cumprir as recomendações dadas, após sua adoção pelo OSC.

As recomendações, é claro, nem sempre são bem-vindas. O membro considerado “violador” de acordos da OMC deve atender à recomendação do OSC imediatamente ou dentro de um período de tempo “razoável”, proposto pelo membro “ganhador” da disputa e aceito pelo OSC. O prazo

Quadro 1: **Casos avaliados no âmbito da OMC**

CASO	PAÍSES ENVOLVIDOS	ANO DECISÃO	DECISÃO
Estados Unidos: Padrões para gasolina convencional e reformulada	Venezuela e Brasil X EUA	1996	A legislação ambiental norte-americana sobre qualidade de gasolina é, na verdade, uma restrição disfarçada ao comércio internacional e deve ser alterada.
Estados Unidos: Medidas que afetam camisas e blusas de lã	Índia X EUA	1997	A medida de salvaguarda imposta pelo governo norte-americano às importações indianas não está baseada em dano ou ameaça de dano efetiva nem comprovada. Portanto, deve ser modificada.
Canadá: Medidas que proíbem ou restringem a importação de alguns periódicos	EUA X Canadá	1997	A subvenção dada aos periódicos bilingües canadenses e a proibição à importação de produtos substituíveis é incompatível com as regras da OMC.
Comunidade Européia: Medidas relativas à carne e produtos à base de carne	EUA e Canadá X Comunidade Européia	1998	A Comunidade Européia deve modificar sua legislação relativa à importação de carne bovina com hormônios, adequando-a ao Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC.
Argentina: Medidas que afetam têxteis, roupas e calçados	EUA X Argentina	1998	Os direitos aduaneiros mínimos sobre as importações de têxteis, vestimentas e sapatos estabelecidos pela Argentina em lugar da tarifa consolidada de 35% <i>ad valorem</i> prevista na lista de concessões são contrários às regras da OMC.
Brasil: Programa de subsídio à exportação de aeronaves	Canadá X Brasil	2000	O Brasil não apresenta prova de que o PROEX não serve para assegurar uma vantagem importante em relação às condições de créditos à exportação e, portanto, tal programa deve ser modificado.
Austrália: Proibição de importação do salmão vindo do Canadá	Canadá X Austrália	1998	A vedação australiana às importações de salmão fresco, refrigerado ou congelado que não tivesse sido submetido a tratamento especial é contrária às regras da OMC.
Canadá: Medidas relativas à exportação de aeronaves civis	Brasil X Canadá	2000	O Canadá deve modificar seu programa de subsídios à exportação para adequá-lo às regras do Acordo sobre Subsídios da OMC.

pode, ainda, ser acordado pelos membros envolvidos na controvérsia, ou determinado pela arbitragem. Em qualquer das hipóteses, não deve exceder 15 meses.

Quando a OMC mostra os dentes. O que acontece se o membro considerado “violador” não cumprir as recomendações do OSC? Se for impossível encontrar no prazo de 20 dias uma solução aceitável pelos membros em litígio, o membro que “ganhou” a disputa poderá requerer ao OSC que proceda às represálias por meio da suspensão de concessões ou de obrigações nos acordos da OMC. Tais retaliações devem ser impostas ao setor do acordo que é objeto da disputa. Essa é a regra geral. Nada impede, porém, que um outro setor ou acordo da OMC seja escolhido. É o que se chama de retaliação cruzada.

O mecanismo de retaliação é louvável. De nada adiantaria haver um conjunto de regras sem a possibilidade de um “convencimento eficaz” para seu cumprimento. Mas o mundo real, a que se destinam as resoluções da OMC, não é perfeito. Por isso, é justo que se pergunte: qual o impacto de uma retaliação dada por um país-membro em desenvolvimento em um país-membro desenvolvido? Quão eficaz será esse convencimento? As respostas a essas questões podem variar em uma escala que vai do zero ao infinito, conforme o entendimento dos países-membros e

dos demais envolvidos nas operações do comércio mundial sobre a forma de resolver disputas na OMC.

Regras equilibradas. As regras da OMC não são rígidas nem inflexíveis: elas admitem o confronto entre o fluxo de fatos e casos reais em um mundo real. E são permeáveis

O mecanismo de retaliação é louvável: de nada adianta um conjunto de regras sem a possibilidade de um “convencimento eficaz” para seu cumprimento.

à participação dos governos, dos operadores de comércio e do setor privado, permitindo que setores economicamente relacionados com as disputas auxiliem na defesa dos interesses de um determinado país-membro.

O entendimento do mecanismo de resolução de controvérsias da OMC representa uma ferramenta inestimável no planejamento das transações internacionais, e a participação proativa em tais processos de disputa só pode ajudar, e muito, países como o Brasil.

Porém, essa participação só será uma realidade se houver interesse e esforço de todos os setores para efetivamente conhecer, assimilar e dominar as regras que balizam as decisões desse fórum global.

Para entender a OMC

Órgão de Solução de Controvérsias (OSC): é a instância responsável pela aplicação de normas e procedimentos previstos no Entendimento e das disposições em matéria de solução de controvérsias dos acordos da OMC. Além disso, cabe ao OSC o estabelecimento dos Painéis para a solução das disputas, assim como a responsabilidade de acatar ou rejeitar a decisão desses Painéis ou de uma eventual apelação. As decisões do OSC são tomadas por consenso. O organismo também responde pela implementação das recomendações dos Painéis e do Órgão de Apelação.

Painéis: têm como função auxiliar o OSC a desempenhar as obrigações que lhe são atribuídas pelo Entendimento e pelos acordos da OMC. O Painel é estabelecido mediante solicitação

de um membro ao OSC. Tal pedido deve obedecer a alguns critérios predeterminados: ele deve explicitar se foram realizadas consultas, identificar quais são as medidas em litígio e fornecer uma breve exposição do fundamento legal da disputa. O prazo para estabelecimento de um Painel é de 45 dias.

Painelistas: pessoas que fazem parte de uma lista permanente indicada por todos os membros da OMC. São altamente qualificados e reconhecidos mundialmente, indicados pelos países-membros em disputa. Frisa-se, contudo, que indivíduos da mesma nacionalidade de membros cujos governos sejam parte na controvérsia ou terceiros interessados não atuarão no Painel que trate dessa controvérsia, salvo acordo em contrário.