



CADERNO OPINIÃO

# DIFICULDADES JURÍDICAS, ECONÔMICAS E POLÍTICAS NA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

---

AUTORA

Cristina Brito Repsold

**abril.2019**



---

## SOBRE A FGV ENERGIA

A FGV Energia é o centro de estudos dedicado à área de energia da Fundação Getúlio Vargas, criado com o objetivo de posicionar a FGV como protagonista na pesquisa e discussão sobre política pública em energia no país. O centro busca formular estudos, políticas e diretrizes de energia, e estabelecer parcerias para auxiliar empresas e governo nas tomadas de decisão.

### DIRETOR

Carlos Otavio de Vasconcellos Quintella

### SUPERINTENDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E RESPONSABILIDADE SOCIAL

Luiz Roberto Bezerra

### SUPERINTENDENTE COMERCIAL

Simone C. Lecques de Magalhães

### ANALISTA DE NEGÓCIOS

Raquel Dias de Oliveira

### ASSISTENTE ADMINISTRATIVA

Ana Paula Raymundo da Silva

### SUPERINTENDENTE DE ENSINO E P&D

Felipe Gonçalves

### COORDENADORA DE PESQUISA

Fernanda Delgado

### PESQUISADORES

Angélica Marcia dos Santos

Carlos Eduardo P. dos Santos Gomes

Daniel Tavares Lamassa

Fernanda de Freitas Moraes

Glaucia Fernandes

Guilherme Armando de Almeida Pereira

Mariana Weiss de Abreu

Pedro Henrique Gonçalves Neves

Priscila Martins Alves Carneiro

Tamar Roitman

Tatiana de Fátima Bruce da Silva Thiago

Gomes Toledo

Vanderlei Affonso Martins

### CONSULTORES ESPECIAIS

Ieda Gomes Yell

Magda Chambriard

Milas Evangelista de Souza

Nelson Narciso Filho

Paulo César Fernandes da Cunha



## OPINIÃO

### DIFICULDADES JURÍDICAS, ECONÔMICAS E POLÍTICAS NA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA DOS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

*Cristina Brito Repsold*

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, estabelece, no parágrafo único do art. 4º, que “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. ”

Com base nessa premissa, elencada no Título I - dos Princípios Fundamentais, foi criado o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, por meio do Tratado

de Assunção, em 1991, que tem por ideal a formação de um Mercado Comum, como já existente na Europa e seguindo uma tendência mundial de criação de mercados internacionais de integração econômica.

Foram partes iniciais do MERCOSUL: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A Venezuela ingressou posteriormente e a Bolívia encontra-se em fase de Integração ao Tratado. No presente artigo nos limitaremos aos impactos no âmbito do MERCOSUL.

O Tratado de Assunção foi incorporado ao Direito Brasileiro por meio do Decreto 350, de 31 de novembro de 1991, e traz em seus propósitos fundamentais: “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em

relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.”<sup>1</sup>

Apesar do interesse na integração energética da comunidade latino-americana, alguns problemas se apresentam, dentre eles os de ordem política, legal, das desigualdades regionais entre os países, além de questões aduaneiras, tarifárias e tributárias entre os diversos atores do cenário internacional.

No plano político pode-se citar as diferentes ideologias políticas, que oscilam entre o liberalismo e o socialismo. Como exemplo, a questão da Venezuela, onde a instabilidade do governo Nicolás Maduro tem dificultado as relações internacionais e, conseqüentemente, investimentos naquele país.

Em relação às desigualdades regionais, em razão da atual crise econômica mundial, agravou-se ainda mais a situação econômica dos países da América do Sul, sobretudo Bolívia, Argentina e Venezuela, que se encontram em situação de visível dificuldade de arcar com os vultosos investimentos que são exigidos no setor energético. Uma solução seria a concessão à iniciativa privada, de longo prazo, a

fim de financiar o investimento.

O processo de internalização também é lento, em razão da burocracia no desembaraço aduaneiro para a energia fóssil, processada em outros países, o que causa atrasos no processo de internalização das mercadorias e o alto custo de importação, devido a barreiras protetivas que impedem, ou ao menos dificultam, a importação não só no Brasil, como em todos os demais países da América do Sul, embora isso tenha sido mitigado com a Tarifa Externa Comum (TEC), que se encontra em fase de consolidação. Sendo consolidada, será um grande avanço na questão alfandegária.

No Brasil, existe uma maior segurança jurídica, assim como na Colômbia e Chile, sendo garantia constitucional o respeito aos direitos adquiridos, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. No entanto, em relação a tratados ou convenções internacionais, o Brasil adota a teoria unitária nacionalista, sendo necessária a sua internalização por meio de Decreto, após a aprovação pelo Congresso Nacional, para que possa surtir efeitos em nosso País<sup>2</sup>. Ainda, em relação a tratados internacionais no âmbito comercial, o tratado tem o mesmo status da lei ordinária, podendo por esta ser revogado não se exigindo um critério mais dificultoso para a sua revogação.

No Brasil, o processo legislativo de internalização é lento, demorado, fazendo com que muitas vezes um tratado, ou mesmo um projeto de lei leve anos para ser aprovado, o que dificulta a celebração de acordos binacionais ou multilaterais em matéria de livre comércio. Uma solução seria a adoção de

<sup>1</sup> Dec.350, de 31 de novembro de 1991, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm)

<sup>2</sup> Art. 49, I c/c art.84, VIII, CRFB de 05/10/1988, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

um status supralegal a todos os tratados, além da sua entrada em vigor a partir do seu depósito na Secretaria do MERCOSUL. Ademais do processo legislativo lento e demorado, o processo de licenciamento ambiental, não só no Brasil como em todos os países do MERCOSUL, é custoso, burocrático e não uniforme.

No caso do Brasil, a questão do licenciamento é agravada em virtude da competência concorrente entre os entes da Federação, acarretando em grande número de legislações a serem atendidas e, ainda, há uma grande subjetividade por parte do órgão ambiental na caracterização das áreas de influência direta e, principalmente, na caracterização da área de influência indireta.

Ainda no caso brasileiro, ademais do processo de licenciamento, há ainda a necessidade de obtenção de outras licenças, como permissão de passagem, direito de uso do solo, etc, permitindo que cada Estado ou Município envolvidos no empreendimento possa exigir a prática de atos que não se encaixam no conceito de contrapartida direta do impacto ambiental, como concessão para tais alvarás. Isso encarece e dificulta a instalação de empreendimentos de grande porte, que passam por diversos Municípios e Estados.

Sendo o meio ambiente um direito humano e, assim, devendo ser protegido não só para a geração presente, como para todas as gerações vindouras, é necessário que a regulamentação para a sua proteção seja eficaz. No entanto, não pode ser de tal monta que venha a impedir o desenvolvimento de um país. Deve existir uma normatização que permita o desenvolvimento sustentável, assim entendido como aquele capaz de atender aos anseios de desenvolvimento social, preservando e

protegendo o meio ambiente de forma a garantir qualidade de vida não só à população atual como às gerações futuras.

Uma forma de solucionar a dificuldade em relação ao licenciamento é a criação de uma legislação interna que preveja um processo mais ágil, além de uma divisão da competência para o licenciamento de forma a abranger todo o processo, inclusive a emissão de todos os alvarás necessários ao empreendimento, competindo à União (no caso do Brasil), sempre que este ultrapassasse mais de um Estado; ao Estado, sempre que o empreendimento fosse referente a mais de um Município e ao Município competiria o licenciamento de atividades circunscritas ao seu limite geográfico.

Ainda que em um primeiro momento isso possa parecer afrontar o Pacto Federativo, em realidade cumpriria um dever maior, que é o desenvolvimento Nacional e de todos os países da América Latina, conforme demonstra ser o desejo da nossa constituição cidadã, de 1988, lembrando que a integração energética é uma forma de produção que pode ser mais econômica para os países, fazendo circular a riqueza, aumentando a geração de empregos não só no setor energético, mas também nas chamadas empresas satélites que surgem para atender às demandas não só da produção relativa à indústria, como também às necessidades dos que nela trabalham, aquecendo a economia e trazendo riquezas ao país por meio da tributação.

Outro fator que gera uma grande dificuldade de integração da matriz energética sul americana é a diferença tributária existente em cada país signatário do MERCOSUL, bem como as diferenças de taxas de câmbio entre as moedas circulantes, em razão do lastro que cada uma possui,

sendo proporcional à riqueza considerada.

Com uma carga tributária elevada, haverá elevação do valor agregado, que é repassada ao consumidor final, o que estimula o uso clandestino da energia, sobretudo nas classes menos favorecidas da população, sem a correspondente contrapartida e sem os devidos cuidados na instalação, aumentando o risco de acidentes às instalações, às pessoas e ao meio-ambiente, elevando os riscos do empreendimento. Uma forma de mitigar tais riscos seria a concessão, pelos países signatários do tratado, de subsídios na concessão de energia para as camadas mais vulneráveis da população, além de programas de conscientização.

Talvez a criação de uma moeda única, como é exemplo o Mercado Comum Europeu, poderia solucionar o problema em relação à questão cambial, com mecanismos de compensação tributária e cambial entre os diferentes países, que levasse a uma maior facilidade de trocas entre os integrantes do MERCOSUL.

Para que se possa chegar a este estado de integração ainda teremos muito caminho pela frente, mas quanto antes começarmos maior a chance de integração entre as comunidades e a possibilidade de geração de riquezas, fator que seria de suma importância para podermos ao menos minimizar a grave crise econômica que assola todos os países integrantes da América Latina.



---

Cristina Repsold é advogada, membro da Comissão de Direito Internacional da Ordem dos Advogados do Brasil e Profissional de Nível Superior Master, com ênfase em advocacia, na Petróleo Brasileiro S. A – PETROBRAS, onde ingressou por concurso público em 2001, como advogada. Pós-Graduada em Direito da Economia e da Empresa, pela Fundação Getúlio Vargas em 2002 e em Direito do Petróleo, Gás e Energia pela Universidade Cândido Mendes, em parceria com a Universidade Petrobras, em 2003.

\*\* O artigo acima representa o pensamento da autora, sem qualquer ligação com o entendimento da empresa onde trabalha ou da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Rio de Janeiro.



---

[fgv.br/energia](http://fgv.br/energia)

