

MARCELO BÖHLKE

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL
E A AUTONOMIA DO SEU ORDENAMENTO JURÍDICO**

Florianópolis (SC), março de 2002.

MARCELO BÖHLKE

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL
E A AUTONOMIA DO SEU ORDENAMENTO JURÍDICO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Relações Internacionais

Linha de pesquisa: O Estado e Relações Internacionais


Orientador: Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel

FLORIANÓPOLIS (SC)
2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL
E A AUTONOMIA DO SEU ORDENAMENTO JURÍDICO**

Marcelo Böhlike



Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel
Professor Orientador

Profª. Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira
Coordenadora do CPGD/CCJ/UFSC

Florianópolis, 2002

Marcelo Böhlke

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL
E A AUTONOMIA DO SEU ORDENAMENTO JURÍDICO**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito (Relações Internacionais) junto ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada pelos professores:



Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel - Presidente/Orientador



Prof. Dr. Welber de Oliveira Barral - Membro

Profª. Dra. Patrícia Kegel - Membro

Florinópolis, 18 de março de 2002.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Luiz Otávio Pimentel, meu orientador, agradeço o constante estímulo e o apoio à realização deste trabalho, bem como o acesso ilimitado a sua biblioteca particular.

À professora Dra. Odete Maria de Oliveira, agradeço o apoio durante todo o Curso de Mestrado e os ensinamentos sobre relações internacionais, direito e integração regional.

Ao professor Dr. Welber Barral, agradeço as importantes lições de Direito Internacional e a amizade demonstrada ao longo dos dois anos de convivência.

À professora Dra. Adriana Dreyzin de Klor, agradeço a disposição em compartilhar seus conhecimentos sobre Mercosul e direito.

Ao amigo Luis Fernando Correa Machado, agradeço a sólida amizade e as incomparáveis contribuições a este trabalho, ao ler cuidadosamente os originais e sugerir mudanças.

À amiga Cibele Schuelter, agradeço a amizade sincera, o incentivo incansável e a dedicação na leitura deste trabalho, sugerindo alterações;

A minha família e, principalmente, a Karine Rodrigues da Luz, agradeço a compreensão, afeto e palavras de conforto durante os períodos mais difíceis destes dois últimos anos.

SUMÁRIO

<u>RESUMO</u>	10
<u>ABSTRACT</u>	11
<u>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</u>	12
<u>1. INTRODUÇÃO</u>	15
<u>2. TEORIA DA INTEGRAÇÃO</u>	19
<u>2.1 Histórico da integração</u>	19
<u>2.1.1 Origens</u>	19
<u>2.1.2 Europa</u>	20
<u>2.1.3 GATT</u>	21
<u>2.1.4 América</u>	23
<u>2.2 Características da integração</u>	24
<u>2.2.1 Integração e interdependência</u>	26
<u>2.2.2 Integração: processo e estado</u>	27
<u>2.2.3 Fases de preparação</u>	28
<u>2.2.4 Etapas de evolução</u>	29
<u>2.2.4.1 Área de preferências tarifárias</u>	31
<u>2.2.4.2 Zona de livre comércio</u>	32
<u>2.2.4.3 União aduaneira</u>	33
<u>2.2.4.4 Mercado comum</u>	34
<u>2.2.4.5 União econômica</u>	34
<u>2.2.4.6 União econômica total</u>	35
<u>2.2.5 Objetivos da integração</u>	35
<u>2.2.6 Direito da Integração</u>	37
<u>3. INTEGRAÇÃO REGIONAL NA EUROPA</u>	39
<u>3.1 Histórico</u>	39
<u>3.1.1 Origens</u>	39
<u>3.1.2 Fase da preparação</u>	40
<u>3.1.3 Fase da cooperação</u>	40
<u>3.1.4 Fase da integração</u>	41
<u>3.2 Estrutura institucional</u>	44
<u>3.2.1 Introdução</u>	44
<u>3.2.2 Parlamento Europeu</u>	45
<u>3.2.3 Conselho</u>	46
<u>3.2.4 Comissão</u>	47
<u>3.2.5 Tribunal de Justiça</u>	47
<u>3.2.6 Tribunal de Contas</u>	49
<u>3.3 Direito Comunitário</u>	49
<u>3.3.1 Introdução</u>	49
<u>3.3.2 Direito Comunitário Originário</u>	51
<u>3.3.2.1 Tratados constitutivos</u>	52
<u>3.3.2.2 Tratados modificativos</u>	53
<u>3.3.2.3 Tratados de adesão</u>	55
<u>3.3.3 Direito Comunitário Derivado</u>	56

3.3.3.1 Comunidade Européia do Carvão e do Aço.....	56
3.3.3.2 Comunidade Européia.....	57
a) Regulamentos.....	57
b) Diretivas.....	59
c) Decisões.....	60
d) Recomendações e pareceres.....	60
3.3.3.3 Comunidade Européia do Carvão e do Aço <i>vis-à-vis</i> Comunidade Européia.....	61
3.3.4 Outras fontes do Direito Comunitário.....	62
3.3.5 Direito Comunitário e soberania.....	64
3.3.6 Direito Comunitário e supranacionalidade.....	66
3.3.5 Relação entre Direito Comunitário e Direito Internacional Público clássico	70
3.3.6 Relação entre Direito Comunitário e direito interno.....	72
3.3.6.1 Autonomia.....	73
3.3.6.2 Primado.....	76
3.3.6.3 Efeito direto.....	78
3.3.6.4 Aplicabilidade direta.....	80
3.3.6.5 Uniformidade de interpretação e aplicação.....	81
3.3.7 Técnica legislativa.....	82
3.3.8 Regime processual.....	83
3.3.8.1 Recurso por incumprimento.....	83
3.3.8.2 Recurso por omissão.....	84
3.3.8.3 Recurso de anulação.....	84
3.3.8.4 Recurso prejudicial.....	85
3.4 Modelo europeu de integração.....	85
4. INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE.....	88
4.1 Contexto regional.....	88
4.2 Alalc.....	92
4.2.1 Histórico.....	92
4.2.2 Tratado de Montevideu de 1960.....	92
4.3 Caricom.....	95
4.3.1 Histórico.....	95
4.3.2 Tratado de Chaguaramas.....	96
4.3.3 Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha.....	98
4.4 Sistema da Integração Centro-Americana (SICA).....	99
4.4.1 Histórico.....	99
4.4.2 Tratado de Manágua.....	100
4.4.3 Protocolo de Tegucigalpa.....	102
4.4.4 Estatuto da Corte Centro-Americana de Justiça.....	104
4.4.5 Protocolo da Guatemala.....	106
4.5 Comunidade Andina (CAN).....	108
4.5.1 Histórico.....	108
4.5.2 Acordo de Cartagena.....	109
4.5.3 Instrumento Adicional para a adesão da Venezuela.....	115
4.5.4 Protocolo Adicional de retirada do Chile.....	115
4.5.5 Protocolo de Lima.....	116
4.5.6 Protocolo de Arequipa.....	116
4.5.7 Protocolo de Quito.....	116

4.5.8	<u>Protocolo de Trujillo</u>	117
4.5.9	<u>Protocolo de Sucre</u>	118
4.5.10	<u>Tratado de Criação do Tribunal de Justiça</u>	118
4.5.10.1	<u>Ação de nulidade</u>	120
4.5.10.2	<u>Ação de incumprimento</u>	120
4.5.10.3	<u>Interpretação prejudicial</u>	121
4.5.10.4	<u>Recurso por omissão ou inatividade</u>	121
4.5.10.5	<u>Função arbitral</u>	122
4.5.10.6	<u>Jurisdição trabalhista</u>	122
4.5.11	<u>Protocolo de Cochabamba</u>	122
4.6	<u>Aladi</u>	123
4.6.1	<u>Histórico</u>	123
4.6.2	<u>Tratado de Montevideu de 1980</u>	123
4.6.2.1	<u>Objetivo</u>	123
4.6.2.2	<u>Princípios</u>	124
4.6.2.3	<u>Funções e mecanismos</u>	125
4.6.2.4	<u>Grupos de Países Membros</u>	126
4.6.2.5	<u>Estrutura institucional</u>	127
4.7	<u>Mercosul</u>	128
I.	<u>MERCOSUL</u>	129
5.1	<u>Histórico</u>	129
5.1.1	<u>Declaração de Iguacu</u>	131
5.1.2	<u>Ata para a Integração Argentino-Brasileira</u>	132
5.1.3	<u>Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento</u>	134
5.1.4	<u>Ata de Buenos Aires</u>	135
5.1.5	<u>AAP.CE nº 14</u>	136
5.1.6	<u>Tratado de Assunção</u>	137
5.2	<u>Estrutura institucional</u>	137
5.2.1	<u>Intergovernamentalismo</u>	137
5.2.2	<u>Classificação</u>	140
5.2.3	<u>Conselho do Mercado Comum</u>	143
5.2.4	<u>Grupo Mercado Comum</u>	145
5.2.5	<u>Comissão de Comércio do Mercosul</u>	149
5.2.6	<u>Comissão Parlamentar Conjunta</u>	152
5.2.7	<u>Foro Consultivo Econômico-Social</u>	154
5.2.8	<u>Secretaria Administrativa do Mercosul</u>	155
5.3	<u>Objetivos</u>	157
5.3.1	<u>Objetivos imediatos</u>	157
5.3.2	<u>Objetivos mediatos</u>	158
5.4	<u>Princípios norteadores</u>	159
5.4.1	<u>Princípio da gradualidade</u>	160
5.4.2	<u>Princípio da flexibilidade</u>	161
5.4.3	<u>Princípio do equilíbrio</u>	163
5.4.4	<u>Princípio da reciprocidade</u>	164
5.4.5	<u>Princípio do tratamento nacional</u>	165
5.4.6	<u>Princípio da nação mais favorecida</u>	166
5.5	<u>Sistema de Solução de Controvérsias</u>	167
5.5.1	<u>Primeiro sistema</u>	168

5.5.2 Segundo sistema.....	168
5.5.2.1 Etapas diplomáticas e objeto do litígio.....	169
5.5.2.2 Etapa arbitral.....	170
5.5.2.3 Reclamações de particulares.....	172
5.5.3 Terceiro sistema.....	174
5.5.4 Quarto sistema.....	175
5.6 Evolução.....	179
5.6.1 Período de transição e Programa de Liberalização Comercial.....	180
5.6.2 Regime de Adequação Final à União Aduaneira.....	182
5.6.3 Agenda de Relançamento do Mercosul.....	186
6. DIREITO DA INTEGRAÇÃO.....	189
6.1 Relações internacionais e direito.....	189
6.2 Teoria do Direito da Integração.....	191
6.2.1 Direito da Integração Geral.....	191
6.2.2 Direito da Integração não é direito interno.....	194
6.2.3 Direito da Integração não é Direito Internacional Público clássico.....	195
6.2.4 Direito da Integração não é Direito Comunitário.....	201
6.2.5 Direito da Integração constitui sistema normativo autônomo.....	203
6.2.5.1 Conjunto de normas.....	204
6.2.5.2 Ordem coercitiva.....	205
6.2.5.3 Fundamento de validade.....	206
6.2.5.4 Considerações preliminares.....	209
6.2.6 Características do Direito da Integração.....	209
6.3 Direito da Integração Originário.....	210
6.3.1 Tratado de Assunção.....	212
6.3.2 Protocolos adicionais ou complementares ao Tratado de Assunção.....	214
6.4 Direito da Integração Derivado.....	216
6.4.1 Decisões.....	218
6.4.2 Resoluções.....	219
6.4.3 Diretrizes.....	220
6.5 Direito da Integração e ordem jurídica interna.....	221
6.5.1 Harmonização das legislações internas.....	222
6.5.2 Obrigatoriedade do Direito da Integração.....	224
6.5.3 Necessidade de incorporação do Direito da Integração.....	226
6.5.4 Modalidades de incorporação do Direito da Integração.....	227
6.5.4.1 Teorias dualista e monista.....	228
6.5.4.2 Teoria dualista.....	229
6.5.4.3 Teorias monistas.....	231
6.5.4.4 Teorias de coordenação.....	232
6.5.4.5 Prática brasileira.....	233
6.5.5 Incorporação e Constituição Federal.....	234
6.5.5.1 Negociação e assinatura.....	234
6.5.5.2 Aprovação.....	235
6.5.5.3 Ratificação.....	236
6.5.5.4 Promulgação e publicação.....	237
6.5.7 Hierarquia do Direito da Integração no ordenamento jurídico brasileiro.....	237
6.5.7.1 Relações internacionais e Constituição Federal.....	238
6.5.7.2 Tratados internacionais e Constituição Federal.....	239

<u>6.5.7.3 Poder Judiciário, tratados internacionais e Constituição Federal</u>	240
<u>6.5.7.4 Tratados internacionais e jurisprudência</u>	242
<u>6.5.6 Sistema de vigência simultânea</u>	243
<u>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	246
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	252
<u>LEGISLAÇÃO, TRATADOS, NORMAS INTERNACIONAIS E JULGADOS</u>	260

RESUMO

Esta dissertação trata principalmente dos aspectos jurídicos da integração regional, fenômeno que adquiriu grandes proporções logo após a Segunda Guerra Mundial. A Europa iniciou seu processo de integração na década de cinquenta com base nos Tratados de Paris e Roma. A União Européia desenvolveu uma ordem jurídica autônoma, assentada em órgãos comunitários e supranacionais. Convencionou-se chamar essa ordem jurídica de Direito Comunitário. As principais características do Direito Comunitário são aplicabilidade direta, efeito direto, especificidade e uniformidade de interpretação.

Os primeiros movimentos de integração regional na América Latina e Caribe surgiram por volta da década de sessenta, principalmente a partir dos estudos da Cepal. A integração nessa região não avançou da mesma forma que na Europa, mas alguns blocos têm evoluído consideravelmente, como a Comunidade Andina, o Sistema da Integração Centro-Americana, a Comunidade do Caribe e o Mercosul.

O Mercosul dispõe de estrutura institucional particular, voltada para a integração, mas de tipo intergovernamental. As normas emanadas dos órgãos do bloco não correspondem exatamente ao Direito Internacional Público clássico, nem tampouco ao Direito Comunitário. O Direito criado no âmbito do Mercosul, chamado Direito da Integração, opera conforme o sistema de vigência simultânea, que o diferencia daqueles dois ramos jurídicos.

O Direito da Integração representa estágio específico em processos de integração regional. Algumas normas devem ser incorporadas em conformidade com os sistemas constitucionais dos Estados-Partes; outras normas podem ser incorporadas por meio de simples atos administrativos. Uma grande quantidade de disposições do Direito da Integração, no entanto, não requer incorporação para adquirir validade, vigência e, menos ainda, para serem eficazes. As características do Direito da Integração permitem, dessa forma, classificá-lo como sistema normativo autônomo.

ABSTRACT

This paper deals mainly with legal aspects of regional integration, which spread soon after the Second World War. In Europe, regional integration started in the fifties based upon the Treaties of Paris and Rome. The European Union developed an autonomous legal order, originated from community and supranational institutions. This legal order is called Community Law. Community Law's main characteristics are direct applicability, direct effect, specificity and uniform interpretation.

The first movements for regional integration in Latin America and the Caribbean showed up around the sixties, mainly as a result of studies carried out by the United Nations' Economic Commission for Latin America (CEPAL). Even though integration in such a region did not develop the same way as it did in Europe, a few integration blocs have evolved considerably, such as the Andean Community, Central-American Integration System, Caribbean Community and Mercosur.

Mercosur has a peculiar institutional structure, which is directed to integration but with an intergovernmental orientation. Norms produced by Mercosur's institutions do not correspond exactly to traditional International Public Law, neither to Community Law. Mercosur's Law, called Integration Law, works on the "simultaneous force system", which differs this legal order from both previous orders mentioned above.

Integration Law represents a new stage in regional integration. Some norms must be incorporated in accordance with Member States's constitutional systems; other norms might be incorporated through administrative measures. A great deal of Integration Law provisions do not even require incorporation at all in order to be valid, in force and efficacious. Because of its characteristics, Integration Law might be classified as an autonomous legal system.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAP.CE - Acordo de Alcance Parcial em Complementação Econômica da ALADI;
- ALADI - Associação Latino-Americana de Integração;
- ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio;
- BACEN - Banco Central do Brasil;
- BCE - Banco Central Europeu;
- BENELUX - Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos;
- CEE - Comunidade Econômica Européia;
- CAN - Comunidade Andina de Nações;
- CARICOM - *Caribbean Community* ou Comunidade do Caribe;
- CARIFTA - *Caribbean Free Trade Association* ou Associação de Livre Comércio do Caribe;
- CCAJ - Corte Centro-Americana de Justiça (SICA);
- CCM - Comissão de Comércio do Mercosul (MERCOSUL);
- CECA - Comunidade Européia do Carvão e do Aço (UE);
- CED - Comunidade Européia de Defesa;
- CEEA - Comunidade Européia da Energia Atômica (UE);
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (ONU);
- CMC - Conselho do Mercado Comum (MERCOSUL);
- CONTRAN - Conselho Nacional de Trânsito do Ministério da Justiça (Brasil);
- CPC - Comissão Parlamentar Conjunta (MERCOSUL);
- CT - Comitê Técnico da CCM (MERCOSUL);
- EFTA - *European Free Trade Association* ou Associação Européia de Livre Comércio;
- ENEL - *Ente Nazionale per l'Energia Elettrica* ou Órgão Nacional de Energia-Elétrica (Itália);
- EURATOM - *European Atomic Energy Community* ou Comunidade Européia de Energia Atômica (UE);

FCCP - Foro de Consulta e Concertação Política do CMC (MERCOSUL);
FCES - Foro Consultivo Econômica e Social (MERCOSUL);
GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade* ou Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio;
GMC - Grupo Mercado Comum (MERCOSUL);
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia (Brasil);
MCCA - Mercado Comum Centro-Americano (SICA);
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul;
NAFTA - *North American Free Trade Agreement* ou Acordo de Livre Comércio da América do Norte;
NAUCA - Nomenclatura Alfandegária Uniforme Centro-Americana;
OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico;
OEA - Organização dos Estados Americanos;
OECE - Organização Européia de Cooperação Econômica;
OIT - Organização Internacional de Comércio;
OMC - Organização Mundial de Comércio;
ONU - Organização das Nações Unidas;
OSC/OMC - Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial de Comércio;
PESC - Política Externa e de Segurança Comuns (UE);
PICE - Programa de Integração e Cooperação Econômica;
SAI - Sistema Andino de Integração;
SAM - Secretaria Administrativa do Mercosul (MERCOSUL);
SGP - Sistema Geral de Preferência (ONU);
SGT - Subgrupo de Trabalho do GMC (MERCOSUL);
SICA - Sistema da Integração Centro-Americana;
SIECA - Secretaria Permanente da Integração Econômica Centro-Americana (SICA);
SRF/MF - Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda (Brasil);
STF - Supremo Tribunal Federal (Brasil);
STJ - Superior Tribunal de Justiça (Brasil);
TEC - Tarifa Externa Comum;
TJAC - Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena (CAN);
TJCE - Tribunal de Justiça das Comunidades Européias (UE);

TPI - Tribunal de Primeira Instância (UE);

TPR - Tribunal Permanente de Revisão (MERCOSUL);

UEO - União da Europa Ocidental;

UNCTAD - *United Nations Conference on Trade and Development* ou Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (ONU);

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da integração adquiriu proporções significativas em meados do século XX, mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial. Iniciaram-se, nesse período, processos de integração regional em diversas partes do mundo: primeiro na Europa, expandindo-se, a seguir, para América Latina e Caribe, dentre outras regiões.

A análise do fenômeno da integração pode compreender distintas áreas do conhecimento. O objetivo inicial da integração visa, geralmente, a aspectos econômicos. São as decisões políticas, no entanto, observando relações de poder entre Estados, que possibilitam o surgimento e o avanço da integração. Por fim, questões sociais jamais podem ser esquecidas e têm, certamente, influência fundamental no delineamento de processos de integração regional.

Além dos aspectos econômicos, políticos e sociais, a integração interfere também em outras esferas, principalmente no direito. A regulamentação dos processos de integração constitui, afinal, ordem jurídica específica, voltada ao tratamento da integração em face do direito interno e do Direito Internacional Público.

O direito produzido no âmbito da integração pode ser tão diferenciado quanto os possíveis modelos de integração existentes. A Europa optou por modelo particular, com estrutura supranacional (Direito Comunitário). Já a América dispõe de modelos intergovernamentais e outros com tendência à supranacionalidade, nos moldes do Direito Comunitário europeu.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) constitui bloco de destaque no cenário internacional. A estrutura adotada no Mercosul parece diferir do modelo de cooperação internacional clássico e do modelo supranacional europeu. O direito produzido no Mercosul, conseqüentemente, tende a ser distinto do Direito Internacional Público clássico e do direito produzido na integração europeia com os Tratados de Paris e de Roma.

O direito do Mercosul parece ter objeto, finalidade e mecanismos mais abrangentes que aqueles do Direito Internacional Público clássico. O direito do

Mercosul, no entanto, não dispõe tampouco de características próprias do Direito Comunitário da União Européia.

Com base nessas considerações, como se pode qualificar o direito produzido no Mercosul? Quais são as características desse ramo do direito? Essas características permitem a defesa de sua autonomia? Por exemplo, a exigência de incorporação de algumas normas emanadas dos órgãos do Mercosul e a existência de estrutura intergovernamental no bloco são suficientes para caracterizar o direito do Mercosul como mero aperfeiçoamento do Direito Internacional Público?

Por outro lado, o direito do Mercosul trata da integração entre Estados, nos seus vários aspectos. Isso significa que se pode afirmar que o direito criado por esse bloco corresponde ao Direito Comunitário existente na Europa e, de forma incipiente, em alguns processos de integração na América Latina (Comunidade Andina e Sistema da Integração Centro-Americana) e Caribe (Comunidade do Caribe)?

O objetivo deste trabalho é exatamente esclarecer os aspectos jurídicos da integração, focalizando a integração européia, latino-americana e caribenha. Grande atenção é dispensada à evolução jurídica da integração nessas regiões. O problema, contudo, envolve a verificação, conforme método indutivo, do Direito da Integração como parte do Direito Internacional Público clássico, do Direito Comunitário ou como sistema normativo autônomo. Se constituir sistema normativo autônomo, deve-se investigar suas normas, fundamento de validade e unidade e sistema de aplicação.

A metodologia empregada neste estudo utiliza método de procedimento monográfico, analítico e comparativo. As técnicas de pesquisa utilizadas são documental e bibliográfica. Isso porque empreendeu-se análise dos documentos formais dos processos de integração observados e a bibliografia disponível sobre o tema.

Este trabalho foi estruturado de forma a introduzir o tema da integração em todos seus aspectos, apresentar a evolução jurídica da integração na América Latina, Caribe e Europa. Dedicam-se os capítulos finais ao processo de integração do Mercosul em todo seu alcance, inclusive elementos históricos, estrutura institucional, evolução e o direito do bloco.

O segundo capítulo, após esta breve introdução, trata do histórico geral da integração, desde suas origens até as manifestações mais recentes. Teorias e modelos explicativos da integração e alguns dos seus aspectos fundamentais são apresentados

nesse capítulo, como interdependência, fases de preparação e etapas de desenvolvimento. O final do capítulo apresenta as primeiras considerações sobre questões jurídicas da integração.

O objeto do terceiro capítulo é o Direito Comunitário da União Européia. Em primeiro lugar, faz-se breve relato histórico da integração européia. A seguir, são traçadas linhas gerais acerca das principais instituições comunitárias. Analisam-se, por último, as características e conceitos do Direito Comunitário, como sistema normativo autônomo e representativo de processos de integração avançada.

O quarto capítulo descreve a evolução dos processos de integração na América Latina e Caribe com base em fundamentos eminentemente jurídicos. O estudo dos principais blocos se desenvolve com base nos seus instrumentos normativos. Essa análise permitirá comparar a evolução do Mercosul em face das tendências regionais.

Os modelos mais recentemente adotados na América Latina e Caribe recorrem ao formato constituído previamente na Europa. A estrutura jurídica da integração européia serve, aliás, como paradigma de ordem jurídica em processos de integração em geral. Apesar da estrutura jurídica apurada, os resultados obtidos na América Latina e Caribe estão muito aquém daqueles esperados pelos legisladores que negociaram os tratados constitutivos.

Neste trabalho não se defende a simples transmutação da ordem jurídica comunitária da União Européia ao Mercosul, sem questionamento ou análise crítica. Da mesma forma, não se considera adequado recusar qualquer estudo comparado com o modelo europeu. Para garantir o avanço do Mercosul, não é suficiente copiar a estrutura do Direito Comunitário europeu; deve-se, na verdade, estruturar a ordem jurídica do bloco conforme as necessidades da integração regional. O recurso ao estudo comparado pode servir como valiosa ferramenta na construção do direito a partir das necessidades do Mercosul.

O quinto capítulo descreve a criação, a organização e a evolução do Mercosul. Após breve histórico, analisa-se a estrutura de tipo intergovernamental adotada no bloco. Objetivos imediatos e mediatos, princípios norteadores e sistema de solução de controvérsias do Mercosul também são objeto de estudo. O final do capítulo contém as fases de evolução do Mercosul, desde o período de transição e Programa de

Liberalização Comercial até a Agenda de Relançamento, passando pelo Regime de Adequação Final à União Aduaneira.

No sexto capítulo, tenta-se sistematizar o direito produzido em qualquer âmbito de integração. Em primeiro lugar, realiza-se análise minuciosa para verificar se o direito emanado dos órgãos do Mercosul corresponde a modelos preestabelecidos, como direito interno, Direito Internacional Público ou Direito Comunitário. Na hipótese de se confirmar a autonomia do direito do Mercosul, elementos específicos da normativa regional devem ser observados.

A justificativa deste estudo encontra-se na busca de maior esclarecimento sobre o tratamento jurídico da integração regional em face da diversidade de opiniões e do clima de incertezas e dúvidas em torno do Mercosul. Os Estados-Partes sofrem com uma série de fatores conjunturais que atinge vários países e prejudica gravemente a realização dos objetivos do Mercosul. Boa parte das dúvidas e incertezas se origina na estrutura intergovernamental, aparentemente frágil, escolhida para o bloco.

Pretende-se descaracterizar a visão de que integração regional só avança com supranacionalidade e implantação de formas próximas ao Direito Comunitário. Tenta-se desmistificar também certas características da supranacionalidade, à qual são, geralmente, atribuídos efeitos nefastos sobre a independência e soberania dos Estados.

A perfeita compreensão do Mercosul e de seus mecanismos de funcionamento é imprescindível para realizar as adaptações necessárias e, assim, garantir o avanço do processo de integração. Com este estudo centrado no direito produzido no Mercosul, visa-se a contribuir com investigação abrangente e sistemática sobre a ordem jurídica da integração no Cone Sul de forma a gerar subsídios para o aprimoramento dos mecanismos da integração nessa região.

2. TEORIA DA INTEGRAÇÃO

2.1 Histórico da integração

2.1.1 Origens

O desenvolvimento de processos de integração constitui fato relativamente recente no cenário internacional. A origem do ideal integracionista pode até ser atribuída a filósofos como Immanuel Kant e sua esperança de encontrar a “paz perpétua” por meio de uma federação de Estados livres regulada pelo direito das gentes e pelo direito cosmopolita¹; ou mesmo a personagens históricos como Simón Bolívar, que defendia a “associação” dos recém-independentes Estados latino-americanos como forma de evitar possível recolonização por parte das potências européias². Mas, certamente, o fenômeno somente adquiriu expressão no século XX, em especial após o fim dos conflitos da Segunda Guerra Mundial.

A eclosão da Segunda Guerra Mundial encerrou curto período em que prevaleceu uma visão idealista das relações internacionais³, e demonstrou que o sonho da paz negociada, por meio da Liga das Nações⁴, não seria facilmente conquistado. O realismo político⁵ retomou forças nesse momento⁶, e os Estados ingressaram em uma longa corrida armamentista⁷.

¹ KANT, Immanuel. *À paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1995.

² Ver, por exemplo, SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. *Mercosul e arbitragem internacional comercial*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 19-28.

³ O idealismo nas relações internacionais teve seu apogeu no período entre as Guerras Mundiais (1919-1939). Durante quase vinte anos, líderes, como Woodrow Wilson, acreditaram que tratados e opinião pública poderiam controlar a voracidade de governantes por novos domínios e mais poder e, assim, evitar conflitos mundiais. O colapso da visão idealista ocorreu com o avanço do nacional-socialismo alemão e do fascismo italiano, que levou à Segunda Guerra Mundial. Edward Carr responsabilizou principalmente a ingenuidade de Woodrow Wilson em transplantar idéias de épocas distintas, sem levar em consideração as peculiaridades de cada período, pelo fracasso da Sociedade das Nações. Segundo esse autor, da mesma forma que Jeremy Bentham adaptou as teorias racionalistas do século XVIII ao século XIX, Woodrow Wilson apenas transplantou as idéias liberais do século XIX para o período entre as Guerras. CARR, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: UnB, 1981. p. 35-49.

⁴ Para Edward Carr, “[a] mais importante dentre todas as instituições afetadas por este intelectualismo míope [idealismo] da política internacional foi a Liga das Nações”. CARR. *Vinte anos de crise*, p. 39.

⁵ O realismo político tem sua origem nos escritos de Tucídides, Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, Hugo Grócio e Carl von Clausewitz. VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. *International relations theory*. 3. ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999. p. 55-64. No século XX, dentre os maiores defensores do realismo nas relações internacionais estão Edward Carr, Hans Morgenthau e Raymond Aron. Para ter

O avanço do realismo político foi acompanhado pelo receio de que novos conflitos de grande proporção pudessem colocar novamente em risco a segurança e a paz mundiais. A Europa, como região mais prejudicada pelas duas Guerras Mundiais, empreendeu enormes esforços no sentido de firmar planos regionais de cooperação nas áreas de defesa, economia e política⁸. Os tratados celebrados e os órgãos criados nessa fase de cooperação permitiram a incursão por estágios de verdadeira integração, com o surgimento das Comunidades Europeias.

2.1.2 Europa

A integração tem sua primeira manifestação prática na unificação dos territórios aduaneiros dos Estados germânicos no século XIX, formando a *Deutscher Zollverein*⁹. No início do século XX, por volta de década de vinte, o Reino da Bélgica e o Grão-Ducado de Luxemburgo passaram a adotar políticas visando à integração dos dois Estados.

As relações entre o Reino da Bélgica e o Grão-Ducado de Luxemburgo assumiram formas ainda mais complexas com a assinatura da Convenção Benelux, em 5 de setembro de 1944, incluindo desta vez os Países Baixos. Essa Convenção foi complementada pelo Protocolo da Haia, de 14 de março de 1947, entrando em vigor em

visão mais abrangente sobre os princípios do realismo político, ver MORGENTHAU, Hans J. *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. 6. ed. Buenos Aires: Latinoamericano, 1986. p. 12-26.

⁶ A diplomata brasileira Márcia Jabôr Canísio apresenta seis pontos básicos para onde convergem as diferentes correntes da teoria realista: (i) o Estado possui papel central no cenário internacional; (ii) há uma situação de anarquia internacional fundada na ausência de autoridade supranacional; (iii) os Estados procuram aumentar o seu poder-segurança; (iv) os Estados comportam-se racionalmente; (v) a ação estatal tem em vista o poder-força comparativo frente a outros Estados; (vi) a distribuição assimétrica do poder-força determina o comportamento dos Estados. CANÍSIO, Márcia Jabôr. A dupla dialética das relações internacionais: elementos para a elaboração de uma visão do sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 39 (2), 1996, p. 76-77.

⁷ O realismo envolve políticas de poder e análise da força para influenciar e dominar outros Estados. Conforme Malcom Shaw, “*after the Second World War a growing trend appeared intent upon the analysis of power politics and the comprehension of international relations in terms of the capacity to influence and dominate. The approach was a little more sophisticated than might appear at first glance for it involved a consideration of social and economic as well as political data that had a bearing upon a state's ability to withstand as well as direct pressures. Nevertheless, it was a pessimistic interpretation because of its centring upon power and its uses as the motive force of inter-state activity*”. SHAW, Malcom Nathan. *International law*. 3. ed. Cambridge: Grotius, 1991. p. 50.

⁸ CAMPOS, João Mota de. *Direito comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994. p. 51. v. 2.

⁹ “[L]a unión aduanera de los Estados alemanes – *Deutscher Zollverein* – promovida por Prusia, constituida con el tratado de 1833, [...] posibilitó la posterior unidad política del Estado alemán con la fundación del Reich en 1871”. BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999. p. 25.

janeiro de 1948. Dessa forma, o Reino da Bélgica, o Grão-Ducado de Luxemburgo e os Países Baixos constituíram provavelmente a primeira União Aduaneira de que se tem notícia. O modelo de integração do Benelux serviu como base para a elaboração da estrutura comunitária europeia a partir dos Tratados de Paris (1951) e de Roma (1957)¹⁰.

A estrutura utilizada no Benelux é intergovernamental, baseada em negociações diretas e no consenso dos Estados-Membros¹¹. Anos mais tarde, os Estados participantes do Benelux uniram-se a outros Estados para formarem as Comunidades Europeias: Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), Comunidade Econômica Europeia (CEE), ou apenas Comunidade Europeia (CE)¹², e Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEA).

Como esclarece o Tratado de Roma (1957), no entanto, as disposições desse Tratado “não constituem obstáculo à existência e aperfeiçoamento das uniões regionais entre Bélgica e Luxemburgo, bem como entre Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, na medida em que os objetivos dessas uniões regionais não sejam atingidos pela aplicação do presente Tratado”¹³. Em termos pragmáticos, contudo, o Benelux, apesar de ter servido de modelo para a integração europeia, acabou absorvido pelas Comunidades, uma vez que os seus objetivos são mais limitados que os da CECA, CE e CEEA¹⁴.

2.1.3 GATT

No mesmo ano em que entrou em vigor a Convenção Benelux, outro tratado internacional de significativa importância também adquiriu vigência. Trata-se do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, GATT¹⁵, conforme título em inglês¹⁶. Esse

¹⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. p. 57-58.

¹¹ ALMEIDA. *O Mercosul no contexto regional e internacional*, p. 57.

¹² A Comunidade Econômica Europeia (CEE) passou a ser denominada apenas Comunidade Europeia (CE) por determinação do Tratado de Maastricht (1992), Artigo 8º. A finalidade da alteração era demonstrar que o processo de integração europeu tinha objetivos não meramente econômicos, mas também sociais, políticos, culturais e outros. LOUIS, Jean-Victor. *El ordenamiento jurídico comunitário*. 5. ed. rev. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995. p. 10.

¹³ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 233.-

¹⁴ ALMEIDA. *O Mercosul no contexto regional e internacional*, p. 58.

¹⁵ O GATT foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 313, de 30 de julho de 1948. LEX, 1948, p. 251-315.

¹⁶ GATT é a sigla utilizada para se referir ao *General Agreement on Tariffs and Trade*, o qual foi negociado entre 1945 e 1947 sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU) e que, após 1995, passou a fazer parte do arcabouço normativo da Organização Mundial do Comércio (OMC). WORLD TRADE ORGANIZATION. *Trading into the future*. 2. ed. Genève: WTO, 1998. p. 14.

Acordo visava a uma maior liberalização do comércio internacional, principalmente por meio da eliminação progressiva das barreiras tarifárias. As Partes Contratantes do GATT assumiram responsabilidade de reduzir alíquotas de tributos incidentes sobre comércio exterior e o compromisso de eliminar quaisquer outros obstáculos ao livre comércio¹⁷.

O GATT encontra sustentação em basicamente dois princípios: nação mais favorecida e tratamento nacional. De acordo com aquele princípio, qualquer concessão ou vantagem garantida a outro país deveria ser imediatamente estendida às demais Partes Contratantes do Acordo¹⁸. Já este impede qualquer discriminação contra produtos importados de outra Parte Contratante após o devido processo de desembaraço aduaneiro¹⁹. O princípio da nação mais favorecida representou, portanto, o primeiro entrave formal aos processos de integração regional.

O Acordo, porém, permitiu algumas poucas exceções ao livre comércio global e ao princípio da nação mais favorecida. Uma dessas exceções diz respeito à criação de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras. É importante ressaltar, no entanto, que, para estarem amparados nos permissivos do GATT, os blocos econômicos regionais têm que observar algumas exigências. No caso das áreas de livre comércio, o Artigo XXIV requer a eliminação de praticamente todas as práticas restritivas de comércio entre os Estados-Membros.

Para a configuração de uniões aduaneiras, o Artigo XXIV do GATT exige a aplicação de tarifa externa comum a praticamente todos os produtos comercializados pelo bloco com terceiros Estados. Fica claro que o GATT proíbe, em princípio, a formação de áreas de preferências tarifárias, que representam processos de integração bem mais simples e incipientes do que zonas de livre comércio ou uniões aduaneiras.

¹⁷ As negociações iniciais, realizadas em meados da década de quarenta, estavam direcionadas preferencialmente para a eliminação de barreiras tarifárias. A seguir, com as “rodadas de comércio” (*trade rounds*), novos temas foram sendo acrescentados, como dumping e subsídios, que receberam pouca atenção no GATT-1947.

¹⁸ GATT-1947. Artigo I, intitulado *Tratamento Geral da Nação Mais Favorecida*, “[q]ualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma parte contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produto similar, originário do território de cada uma das partes contratantes ou ao mesmo destinado”.

¹⁹ GATT-1947. Artigo III, intitulado *Tratamento nacional em matéria de impostos e de regulamentação internos*, “[o]s produtos originários de qualquer Parte Contratante gozarão de tratamento não menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional no que concerne a todas as leis, regulamentos e exigências que afetem a sua venda, colocação no mercado, compra, transporte, distribuição ou uso no mercado interno”.

Essa situação só foi alterada na década de setenta, com a Rodada Tóquio (1973-1979). Na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad) de 1964 discutiu-se pela primeira vez a flexibilização de algumas normas do GATT com relação a países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento econômico relativo²⁰.

Na segunda Conferência da Unctad, em 1968, elaborou-se o Sistema Geral de Preferência (SGP), beneficiando os países mais pobres. Mas foi apenas na Rodada Tóquio que se formalizou a “cláusula de habilitação”²¹, que permitiu aos Estados menos desenvolvidos a formação de áreas de preferências tarifárias.

2.1.4 América

A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), criada em 1948, foi a organização responsável pelos primeiros estudos acerca da integração latino-americana²². Raúl Prebisch, economista argentino que desempenhou as funções de Secretário-Geral da Cepal, conduziu estudos para demonstrar as causas do subdesenvolvimento latino-americano. Com base nessas pesquisas, o referido economista defendeu políticas de industrialização, substituição de importações e integração regional para possibilitar aumento do mercado interno dos Estados da região e, assim, alavancar o desenvolvimento econômico regional.

Como reflexo do pensamento cepalino desenvolvido inicialmente por Raúl Prebisch, foi constituída a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) em 1960, a qual pretendia criar uma zona de livre comércio na América Latina. A Alalc foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), que abandonou o ideal de formação de uma zona de livre comércio imediata na região em favor de preferências tarifárias e acordos sub-regionais.

²⁰ ALMEIDA. O Mercosul no contexto regional e internacional, p. 38-41.

²¹ SOARES, Guido F. S. O direito supranacional nas comunidades européias e na América Latina: o caso da ALALC/ALADI e o Mercado Comum Brasil-Argentina, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 668, p. 15.

²² A Cepal foi criada pela Resolução nº 106 (VI) do Conselho Econômico e Social da ONU em 25 de fevereiro de 1948 e entrou em funcionamento nesse mesmo ano. Posteriormente, a Resolução nº 67, de 27 de julho de 1984, mudou a denominação para Comissão Econômica para América Latina e Caribe. BACK, Sílvia Natália Barbosa. O Pensamento Econômico Latino-Americano: O Manifesto da CEPAL. In PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). *Mercosul, ALCA e integração euro-latino-americana*. Curitiba: Juruá, 2001. p. 219. v. 2.

Durante a vigência do Tratado de Montevideu de 1960, que criou a Alalc, alguns Estados da região andina firmaram o Acordo de Cartagena, formando o Pacto Andino. O Pacto Andino avançou significativamente e passou a se chamar Comunidade Andina de Nações (CAN), por meio do Protocolo de Trujillo de 1996²³.

Além do Pacto Andino, outros processos de integração sub-regionais surgiram, como o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), Comunidade do Caribe (Caricom), Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Em suma, logo após a Segunda Guerra Mundial uma série de mudanças foi observada no sistema internacional ocidental²⁴: (i) regulamentação do comércio internacional; (ii) negociações envolvendo a liberalização comercial por meio de rodadas de comércio do GATT²⁵; (iii) aprofundamento do processo de integração europeu, com a criação e expansão das Comunidades Européias (CECA, CE e CEEA), e o surgimento de blocos de integração na América Latina; e (iv) como reflexo das realidades anteriores, o surgimento da dialética entre “multilateralismo” versus “regionalismo”.

2.2 Características da integração

O fenômeno da integração ainda não está suficientemente delimitado e sistematizado, principalmente porque compreende temática nova e bastante mutável²⁶.

²³ Ver item 4.5.8.

²⁴ Partindo de uma concepção realista das relações internacionais, Raymond Aron define sistema internacional como “conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral”. ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UnB, 1979. p. 121. António José Telo diferencia sistema mundial de sistema internacional nos seguintes termos: “Sistema Mundial é o conjunto das regras de convívio internacional entre Estados e sociedades. É edificado normalmente depois de um conflito global, quando o novo poder hegemônico propõe aos restantes soluções para os problemas gerais que se colocam [...] Sistema Internacional é uma fase do sistema mundial que não abarca a totalidade das suas vertentes. É caracterizado por uma relação de força entre os principais poderes, bem como entre estes e a periferia, que cria uma forma particular de relacionamento e muda ao fim de algumas dezenas de anos”. TELO, António José. *Do Tratado de Tordesilhas à guerra fria: reflexões sobre o sistema mundial*. Blumenau: FURB, 1996. p. 109-111.

²⁵ Como a tentativa de criar o que viria a ser o terceiro órgão de Bretton Woods fracassou – e a Organização Internacional do Comércio (OIT) não foi efetivamente constituída –, o GATT tornou-se um organismo *ad hoc*, provisório, para discussões comerciais. Cf. BÖHLKE, Marcelo. Solução de Controvérsias e Subsídios no âmbito da Organização Mundial do Comércio: o caso Brasil-Aeronaves. In PIMENTEL, Luiz Otávio, SANTIVÁÑEZ, Emma Nogales. *Los procesos de integración en el nuevo milenio*. La Paz: UCB, 2000. p. 489.

²⁶ José Ângelo Estrella Faria divide a integração econômica moderna em dois tipos: *integração internacional* e *integração regional*. A *integração internacional* se refere a características da economia capitalista global, impulsionada pela interação e interdependência. Utiliza-se, normalmente, para

Diversos aspectos da integração estão sendo testados e experimentados. Peculiaridades das regiões onde a integração se desenvolve levam a alterações na própria definição do termo “integração”, nos estágios por que passa, na associação ao tipo supranacional ou intergovernamental e nas conseqüências que produz nessas regiões.

Não existe modelo rígido a ser seguido pelos blocos de integração. As características de cada processo de integração variam conforme uma série de fatores. Os objetivos a serem alcançados, a profundidade da integração desejada, a velocidade verificada no processo e a vontade política em obter certos resultados interferem definitivamente no delineamento da integração²⁷.

Algumas características, no entanto, já podem ser percebidas com base nas experiências integracionistas que se encontram em andamento. As principais características a serem destacadas são: (i) estreita ligação entre integração e interdependência; (ii) a integração pode ser vista como processo e como estado; (iii) presença de fases de preparação percorridas antes de iniciarem processos de integração;

descrever esse fenômeno, a expressão “transnacionalização do capital”. Além disso, apresenta-se como resultado da ação de empresas. Tal é fruto de novo padrão de produção eleito pelas empresas, destinado à distribuição em larga escala; a integração que ela produz é, em primeiro lugar, interna, isto é, se dá dentro de empresas. Já a *integração regional* “surge como resultado de acordos políticos entre países geograficamente próximos com vistas à obtenção das vantagens típicas do processo”. Essas vantagens compreendem, essencialmente, cinco aspectos: (i) especialização nas economias dos países envolvidos; (ii) exploração de economias de escala; (iii) aumento da eficiência na produção pelo incremento da competitividade; (iv) aumento das exportações para terceiros países; (v) expansão do mercado. FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993. p. 25-26. Neste trabalho, utiliza-se a expressão integração no sentido de integração regional.

²⁷ Odete Maria de Oliveira descreve seis teorias destinadas a explicar as características, formas e funcionamento da integração, com foco na experiência europeia: (i) Federalismo: representa estratégia política voltada à criação de união federal entre Estados europeus. O objetivo maior é garantir a paz. Os defensores desta teoria proclamam a supremacia do Direito Comunitário; (ii) Funcionalismo: espécie de réplica ao Federalismo, pois não reduz sua estratégia ao modelo constitucional teórico. O Funcionalismo visa à identificação de problemas de alcance transnacional e à apresentação de soluções técnicas conjuntas, por meio da cooperação funcional entre os Estados. Os funcionalistas diferenciam áreas políticas e técnicas, ou áreas de alta e baixa política; (iii) Neofuncionalismo: aceita certo grau de constitucionalização. Os agentes do processo de integração passam a ser elites e grupos de interesse. O Neofuncionalismo questiona a separação entre áreas de alta e baixa política, pois os temas se tecnicizam com decisão política prévia. A principal contribuição desta teoria está na explicação do avanço da integração com base no mecanismo do transbordamento (*spill over*), por meio do qual uma etapa sucede a outra em saltos qualitativos ligados especialmente à economia; (iv) Interdependência: as falhas das teorias anteriores levaram ao estudo de esquemas teóricos próprios das relações internacionais, como interdependência e intergovernamentalismo; (v) Intergovernamentalismo: baseado no realismo político. A política comunitária é continuação da política doméstica em outro nível. As negociações estão pautadas em relações de poder entre Estados. Defende a proteção da soberania nacional; (vi) Neoinstitucionalismo: o fator primordial não é a participação dos Estados, mas a atuação das instituições criadas no processo de integração. OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999. p. 46-56.

(iv) semelhança nas etapas por meio das quais evolui o processo de integração; (v) os objetivos visados com a integração; e (vi) o surgimento de novo ramo do direito ligado à integração.

2.2.1 Integração e interdependência

A primeira característica da integração é que ela está indissociavelmente ligada ao fenômeno da interdependência²⁸. Os atores²⁹ que participam do sistema internacional estão ligados de maneira tão forte que qualquer mudança que ocorra em um determinado país acarreta mudanças em outros países³⁰. A independência absoluta, baseada no conceito clássico de soberania, não é mais adequada para descrever a participação de qualquer Estado no sistema internacional³¹.

Nesse sentido, Karl Deutsch define integração como “um relacionamento entre unidades, no qual elas são *mutuamente interdependentes* e em conjunto produzem propriedades do sistema que isoladamente não teriam”³² (grifou-se).

A noção de interdependência é usada para explicar as relações entre Estados que apresentam “mútua dependência”³³, gerada pelas transações internacionais. A interdependência impõe custos a todos, ou ambos, os lados da relação.

²⁸ Os estudos sobre interdependência surgiram por volta da década de sessenta, e avançaram com a contribuição de Karl Deutsch, Robert Keohane, Joseph Nye. Sobre o assunto, ver SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência. In BEDIM, Gilmar Antonio et al. **Paradigmas das relações internacionais**. Ijuí: Unijui, 2000. p. 245-301. OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá, 2001. p. 123-134.

²⁹ Os autores realistas tendem a mencionar apenas Estados como atores das relações internacionais. Mas autores contemporâneos incluem dentre os atores das relações internacionais, organizações internacionais, corporações transnacionais, organismos não-governamentais, movimentos políticos, sindicatos e os próprios indivíduos. OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações Internacionais: Breves apontamentos e contextualização**. In _____ (Coord.). **Relações internacionais e globalização**. Ijuí: UNIJUI, 1999. p. 31-33 e 49 passim. O professor português António José Fernandes prefere incluir dentre os atores das relações internacionais apenas Estados, organizações internacionais e empresas multinacionais/transnacionais. FERNANDES, António José. **Relações internacionais contemporâneas: do mundo da Europa à Europa do mundo**. Itajaí: UNIVALI, 1998. p. 16.

³⁰ “Dois países são *interdependentes* quando uma mudança ocorrida no país *A* – digamos, uma elevação geral no nível de preços – provocar um alteração previsível no país *B*, ou seja, talvez também um aumento de preços”. DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Análise das relações internacionais**. 2. ed. Brasília: UnB, 1982. p. 284.

³¹ Malcom Shaw descreve esse fenômeno nos seguintes termos: “[t]he role of the state in the modern world is a complex one. According to legal theory, each state is sovereign and equal. In reality, with the phenomenal growth in communications and consciousness, and with the constant reminder of global rivalries, not even the most powerful of states can be entirely sovereign. Interdependence and the close-knit character of contemporary international commercial and political society ensures that virtually any action of a state could well have profound repercussions upon the system as a whole and the decisions under consideration by other states”. SHAW. **International law**, p. 101.

A relação interdependente, contudo, pode não ser caracterizada pelo “benefício mútuo”³⁴, gerando a interdependência assimétrica. Conforme Robert Keohane e Joseph Nye, a análise dos custos e benefícios pode ser feita de duas formas: (i) ganhos conjuntos (*joint gains*) ou perdas conjuntas (*joint losses*); ou (ii) ganhos relativos (*relative gains*)³⁵.

Nos processos de integração, as relações de interdependência entre os Estados-Membros são preferencialmente observadas a partir dos ganhos conjuntos dos participantes do bloco. Isso implica que prejuízos temporários, por exemplo, sofridos por um Estado-Membro em determinado momento são compatíveis com a idéia de integração. O importante é o avanço do conjunto de Estados. Os ganhos relativos voltam a ser aplicados na política externa dos Estados-Membros com relação a terceiros Estados e organizações internacionais. A cooperação se desenvolve nesses termos.

A interdependência pode ser ainda positiva ou negativa. A interdependência positiva ocorre quando uma mudança desejável verificada em determinado país desencadeie reação também desejável em outro Estado. Será ainda considerada positiva a interdependência se a mudança for prejudicial em certo Estado, gerando reações também prejudiciais em outro. A interdependência negativa é aquela que dá ensejo a conseqüências diversas em outro Estado, ou seja, uma mudança desejável para um Estado que gere reações prejudiciais em outro³⁶.

2.2.2 Integração: processo e estado

A integração, não importando o local onde ocorra nem as condições em que se desenvolva, pode ser vista tanto como processo, quanto como estado. Para Bela Balassa, integração como processo “abrange medidas destinadas a abolir discriminação entre unidades econômicas pertencentes a diferentes Estados Nacionais”³⁷. Já integração como estado de coisas nada mais é do que “ausência de várias formas de discriminação

³² DEUTSCH. *Análise das relações internacionais*, p. 223.

³³ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Reading: Addison-Wesley, 2000. p. 7.

³⁴ “Nothing guarantees that relationships that we designate as ‘interdependent’ will be characterized by mutual benefit”. KEOHANE; NYE. *Power and interdependence*, p. 8.

³⁵ KEOHANE; NYE. *Power and interdependence*, p. 8.

³⁶ “[U]ma interdependência positiva forte tende a dar sustentação à solidariedade, uma interdependência negativa forte tende a promover conflitos; e uma interdependência fraca tende a fazer muito pouca diferença em qualquer dos casos” (grifou-se). DEUTSCH. *Análise das relações internacionais*, p. 284.

³⁷ BALASSA, Bela. *The theory of economic integration*. Homewood: Richard D. Irwin, 1961. p. 1.

entre economias nacionais”³⁸. Portanto, a integração vista sob um prisma dinâmico corresponde a processo, já a integração no seu aspecto estático constitui estado de coisas.

Ricardo Xavier Basaldúa também defende que a integração possa ser observada como “processo” e como “situação das atividades econômicas”. Observada com enfoque de “processo”, integração poderia ser definida como “conjunto de ações voltadas a eliminar progressivamente a discriminação entre os distintos espaços econômicos envolvidos”³⁹.

A integração, portanto, representa tanto processo composto pelo conjunto de fases por que passa qualquer bloco em constituição⁴⁰, quanto o estado criado por cada uma dessas fases⁴¹. No estado final a integração desejada já ocorreu, por meio de processo evolutivo, e constitui fato. O estado final depende, dentre outros fatores, da intensidade visada com a integração⁴².

2.2.3 Fases de preparação

A decisão política de iniciar qualquer processo de integração envolve certo grau de complexidade, principalmente pela relevância dos assuntos e interesses afetados. Assim, antes de avaliar as etapas por que passam processos de integração, não se pode deixar de fazer algumas considerações acerca do amadurecimento político do ideal integracionista.

Karl Deutsch, ao analisar movimentos de integração, constatou que grande parte deles passou por três fases sucessivas. Primeiramente, a integração é defendida por

³⁸ BALASSA. *The theory of economic integration*, p. 1.

³⁹ BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 23.

⁴⁰ Como fica claro na definição proposta por Ofélia Stahringer de Caramuti, “*la integración es un proceso multidimensional, cuya intencionalidad excede a la simple reestructuración de mercados en busca de economías de escala y que incluye, tanto la dimensión de la construcción de instituciones, como la gestación de una auténtica cultura de la integración, asentada en el respeto y la convivencia de las culturas nacionales y locales*” (grifou-se). STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofélia. *El Mercosur en un Mundo en Bloques*. In _____ (Coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 99.

⁴¹ Roberto Ruiz Díaz-Labrano dá ênfase ao estado final obtido com o processo de integração: “[/]a integración económica propiamente dicha sería el status jurídico en el cual los Estados entregan, ceden ou trasladan alguna de sus prerrogativas soberanas con el fin de constituir un área dentro de la cual, por la eliminación de las barreras, circulan libremente las personas, los bienes, los servicios y los capitales, mediante la armonización de las políticas correspondientes y bajo una égida supranacional”. RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto. *Mercosur: integración y derecho*. Buenos Aires: Intercontinental y Ciudad Argentina, 1998. p. 60.

⁴² Neste trabalho, o termo “integração” será usado indistintamente como processo e como estado final.

“lideranças intelectuais” e por apenas poucos representantes de outros setores. No início, portanto, a maioria dos defensores é formada por intelectuais.

Com a divulgação do ideal integracionista, grupos de interesse cada vez mais amplos assumem a defesa da integração, que passa a ter o apoio de “grandes políticos”. A terceira e última fase ocorre com a fusão dos “movimentos de massa” e/ou de “política de elite em larga escala”. A partir desse momento “a questão da unificação política se torna intensamente prática”⁴³.

Karl Deutsch, baseado em estudo de Richard Merrit⁴⁴, sobre a unificação das colônias americanas, sustenta que “as atividades integrativas e o apoio popular tendem a aumentar de intensidade para depois declinarem”. Talvez isso se deva ao fato de que, conforme assegura James Meade, “as primeiras etapas na formação de uma união são provavelmente as que mais benefícios trazem”⁴⁵.

O estudo e o conhecimento dessas fases de preparação são de grande importância quando se analisam processos de integração, como o do Mercosul, que oscilam entre momentos de euforia e outros de esfriamento, e até certo retrocesso. A própria União Européia sofreu, e ainda sofre, com períodos de descrença e ceticismo generalizado⁴⁶, mas mesmo assim atingiu profundo estágio de integração, gerando grandes benefícios a todos seus Estados-Membros e cidadãos.

2.2.4 Etapas de evolução

A quarta característica corresponde a etapas por que normalmente passam os processos de integração. Essas etapas não são rígidas, nem obrigatórias, para alcançar a integração em qualquer nível. O estudo das etapas geralmente percorridas em processos de integração mais profundos, no entanto, facilita o planejamento e a avaliação de projetos integracionistas menos intensos.

⁴³ DEUTSCH. *Análise das relações internacionais*, p. 278.

⁴⁴ MERRIT, Richard L. *Symbols of american community: 1733-1775*. New Haven: Yale University, 1966. Apud DEUTSCH. *Análise das relações internacionais*, p. 278.

⁴⁵ MEADE, James Edward. *Teoria de las uniones aduaneras*. Madrid: Moneda y Crédito, 1969. p. 139.

⁴⁶ Como se pode constatar pela leitura do texto introdutório ao caderno especial (outubro de 2001) do *Le Monde Diplomatique* sobre a União Européia, assinado por Anne-Cecile Robert: “[l]’accord minimal obtenu par la présidence française au sommet de Nice, au matin du 11 décembre 2000, traduit l’essoufflement de la dynamique européenne. Après 50 ans d’existence, quatre élargissements (de 6 à 15 membres), et la réalisation de l’intégration économique – poursuivie avec obstination dans la lignée du projet des pères fondateurs, les Français Jean Monnet et Robert Schuman -, les Quinze accumulent désaccords sur désaccords” (grifou-se). Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/europe/cahier>>. Acesso em 4 de dezembro de 2001.

A elaboração teórica das etapas dos processos de integração está baseada, fundamentalmente, em artigos do GATT referentes à integração entre as Partes Contratantes e na experiência européia.

O GATT, firmado no dia 30 de outubro de 1947, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1948, visava à liberalização do comércio internacional por meio da eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre as Partes Contratantes. Inicialmente, um maior esforço estava dirigido à redução, e à futura eliminação, das alíquotas de imposto de importação (tarifas aduaneiras). As Partes Contratantes se comprometiam a reduzir suas tarifas aduaneiras e, pelo princípio do tratamento nacional, a não instituir outras barreiras tarifárias que não existissem no momento da celebração do Acordo⁴⁷.

A cláusula da nação mais favorecida foi incluída no Artigo I do GATT-1947. “Por meio desta cláusula, um Estado se compromete a estender a outra Parte Contratante o benefício das vantagens que ele possa vir a conceder posteriormente a outros Estados”⁴⁸. Com a inclusão da cláusula da nação mais favorecida, as Partes Contratantes sofreram limitação no seu poder para estabelecer concessões bilaterais ou regionais.

No entanto, o Artigo XXIV do GATT estabeleceu exceções ao princípio do Artigo I. As Partes Contratantes podem fazer concessões a outros Estados, sem estendê-las automaticamente às outras Partes Contratantes e sem descumprir as regras do Acordo, desde que observadas certas condições.

Conforme expresso no Artigo XXIV, parágrafo 4º, do GATT, as Partes Contratantes reconhecem a importância do aumento de comércio ocasionado por acordos de integração entre Estados que fazem parte do Acordo. Mas também reconhecem que “o propósito de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio deve ser facilitar o comércio entre os territórios constitutivos e não elevar barreiras ao comércio com outras Partes Contratantes com tais territórios”⁴⁹.

Os dispositivos do GATT não serão usados de forma a impedir a formação ou a adoção de tratados provisórios que visem à formação de zonas de livre comércio e de uniões aduaneiras. Para a aplicação deste dispositivo, os Estados-Membros do

⁴⁷ GATT. Artigo III, par. 1º.

⁴⁸ CHARPENTIER, Jean. *Institutions internationales*. 7. ed. Paris: Dalloz, 1984. p. 46.

⁴⁹ GATT. Artigo XXIV, par. 4º, *in fine*.

processo de integração não podem elevar tarifas ou criar condições mais restritivas ao comércio com outras Partes Contratantes do GATT. Os tratados provisórios devem incluir, ainda, plano e cronograma com prazo razoável de tempo para formação de blocos de integração⁵⁰.

Bela Balassa apresentou uma classificação que inclui formas explicativas de diferentes graus de integração. Inspirado no processo de integração europeu, Bela Balassa destacou cinco formas de integração que podem representar etapas em direção a estágios mais profundos de integração. As formas são: (i) zona de livre comércio; (ii) união aduaneira; (iii) mercado comum; (iv) união econômica; e (v) integração econômica total⁵¹. A essas cinco formas alguns autores acrescentam, ainda, uma anterior à zona de livre comércio. Trata-se de áreas de preferências tarifárias⁵².

2.2.4.1 Área de preferências tarifárias

Ricardo Xavier Basaldúa divide as áreas de preferências em três tipos: “tarifárias”, “alfandegárias” e “econômicas”. As áreas de preferências tarifárias são as mais simples e se referem “exclusivamente às concessões relativas aos direitos alfandegários que gravam a importação ou a exportação de mercadorias”⁵³. Portanto, nessas áreas atingem-se apenas os tributos incidentes sobre comércio exterior, como imposto de importação e imposto de exportação.

As áreas de preferências alfandegárias abrangem, além de preferências quanto aos tributos do comércio exterior, outros tributos, em geral indiretos, aplicados no comércio. Essas áreas podem, ainda, regular restrições diretas, como, por exemplo, quotas, licenças ou monopólios.

Por fim, as áreas de preferências econômicas podem abranger “aspectos que não são de natureza alfandegária, mas que se constituem em um tratamento

⁵⁰ GATT. Artigo XXIV, par. 5º, alíneas (a), (b) e (c).

⁵¹ BALASSA. *The theory of economic integration*, p. 2.

⁵² Exemplos de autores que mencionam áreas de preferências tarifárias: FARIA. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*, p. 25; BASALDÚA. *A respeito do direito da integração*. *Revista de Direito do Mercosul*, Buenos Aires, n. 1, p. 76-77, Fevereiro/1998; MIDÓN, Mario A. R. *Derecho de la Integración: aspectos institucionales del Mercosur*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1998. p. 40-41.

⁵³ BASALDÚA. *A respeito do direito da integração*, p. 76.

discriminatório em relação à mercadoria estrangeira sendo esta uma vez importada”⁵⁴. Podem também ser feitas concessões com relação à tributação interna.

As áreas de preferências, sejam elas tarifárias, alfandegárias ou econômicas, não representam ainda formas de integração pela sua superficialidade e pequena abrangência. Por isso, seria correto incluir as áreas de preferências apenas dentre os modelos de cooperação internacional⁵⁵.

2.2.4.2 Zona de livre comércio

A primeira etapa de processos de integração, conforme divisão proposta por Bela Balassa, corresponde à zona de livre comércio. Nessa etapa, as barreiras tarifárias e não-tarifárias são completamente eliminadas no comércio dentre os Estados que formam parte do bloco.

Quando definitivamente constituída a zona de livre comércio, encontram-se afastadas todas as limitações quantitativas e qualitativas ao comércio. Isso significa que não incidem tributos sobre comércio exterior – imposto de importação e imposto de exportação –, nem se aplicam medidas restritivas de comércio, como quotas e barreiras técnicas⁵⁶. As práticas de intervenção do Estado na economia, como subsídios à exportação, são monitoradas para não prejudicar o comércio regional.

O Artigo XXIV, parágrafo 8º, alínea “b”, do GATT define zona de livre comércio como “um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros no qual tarifas e outras medidas restritivas ao comércio [...] são eliminadas de praticamente todo o comércio entre os territórios constitutivos relativamente a produtos originários de tais territórios”.

Nessa etapa, a política comercial exterior de cada Estado-Membro permanece independente. Cada Estado tem poder para estabelecer sua política tarifária com relação a terceiros Estados. Cria-se, dessa forma, o problema da “triangulação”, que é a escolha do Estado que tenha as menores alíquotas de imposto de importação

⁵⁴ BASALDÚA. A respeito do direito da integração, p. 77.

⁵⁵ BASALDÚA. A respeito do direito da integração, p. 77.

⁵⁶ As barreiras técnicas constituem o “protecionismo regulatório”. Alan Sykes define protecionismo regulatório como “any cost disadvantage imposed on foreign firms by a regulatory policy that discriminates against them or that otherwise disadvantages them in a manner that is unnecessary to the attainment of some genuine, nonprotectionist regulatory objective. Regulatory protectionism can result either from substantive regulatory requirements or from the mechanisms used by regulators to ensure compliance with substantive requirements (the ‘conformity assessment’ process)”. SYKES, Alan O. Regulatory protectionism and the law of international trade. *The University of Chicago Law Review*, n. 1, v. 66, p. 3, Winter 1999.

para servir de porta de entrada de mercadorias estrangeiras no bloco. A partir do seu ingresso na região, as mercadorias circulam livremente dentro do território aduaneiro integrado⁵⁷.

O mecanismo criado para evitar desvio de comércio é a “regra geral de origem”. Por meio de uma série de regras e condições, os produtos são submetidos à inspeção para confirmar sua origem⁵⁸. Àqueles que preenchem os requisitos são concedidos certificados de origem. O certificado permite a aplicação das alíquotas negociadas no bloco de integração.

2.2.4.3 União aduaneira

A segunda etapa em processos de integração é, geralmente, a união aduaneira. Essa etapa surge como forma de evitar as deficiências da zona de livre comércio. Conforme visto anteriormente, zonas de livre comércio permitem aos Estados-Membros práticas isoladas de tarifas aduaneiras com relação a terceiros Estados. Isso gera o problema da triangulação e enseja a criação de regras de origem.

As regras de origem, contudo, enfrentam diversos obstáculos. Nem sempre é fácil determinar a origem de produtos, pelo fato de terem sido produzidos em diferentes Estados ou com matéria-prima e insumos provenientes de outras regiões.

Para resolver definitivamente esse problema, os Estados-Membros de blocos de integração podem avançar para estágios mais profundos de integração, como uniões aduaneiras. Esse estágio compreende, além da eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias dentro do bloco, a aplicação da tarifa externa comum (TEC) e a harmonização da política comercial com relação a terceiros Estados.

Com a instituição da TEC, todas as mercadorias que ingressam no bloco pagam os mesmos direitos aduaneiros, não importando em qual Estado-Membro se realize o desembaraço aduaneiro. Depois de nacionalizados, os produtos podem circular livremente dentro do bloco.

Ricardo Xavier Basaldúa diferencia “união tarifária” de “união aduaneira”. Naquela haveria apenas eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio

⁵⁷ Conforme definição do Código Aduaneiro do Mercosul, que, apesar de não ter entrado em vigor, serve como referencial para definição de território aduaneiro integrado: “‘Território Aduaneiro’ [é] a totalidade do território dos Estados-Partes que integram o Mercosul, no qual se aplica a legislação aduaneira comunitária”. MERCOSUL/CMC/DEC N° 25/1994. Artigo 3°.

⁵⁸ Nesse sentido, ver BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 31.

entre Estados-Membros e a constituição da TEC. Já na “união aduaneira” haveria, além das características da “união tarifária”, um código aduaneiro comum⁵⁹.

2.2.4.4 Mercado comum

O mercado comum representa estágio bastante avançado de integração. Nessa etapa somam-se às características da zona de livre comércio e da união aduaneira, a livre circulação de todos os fatores produtivos.

Para que determinado bloco de integração possa ser considerado um mercado comum, portanto, é necessário que haja completa liberdade de circulação de bens, capitais, serviços e pessoas, política de comércio exterior harmonizada e a existência de TEC aplicada por todos os Estados-Membros.

Como define Andreu Olesti Rayo, mercado comum se dá com “a criação de um espaço econômico, compreendido pelo território dos Estados-Membros, no qual os diferentes fatores de produção estão liberalizados em *condições análogas as de um mercado interno de um Estado*”⁶⁰ (grifou-se).

O Tratado de Assunção, firmado entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, tem por finalidade a constituição de um mercado comum. O Mercosul, porém, ainda não atingiu essa etapa de integração, como se verá adiante.

2.2.4.5 União econômica

A união econômica representa estágio extremamente avançado de integração. A união econômica constitui estágio superior ao mercado comum, pois abrange as características deste e impõe, ainda, harmonização das legislações nacionais nas áreas de política econômica, financeira e monetária⁶¹.

O termo “união econômica” normalmente vem associado a “união monetária”, o que leva a região integrada a contar também com moeda única, política monetária unificada na união e controle, por parte da união, das reservas e das taxas de câmbio⁶².

⁵⁹ BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 32-43.

⁶⁰ OLESTI RAYO, Andreu. *Las Libertades Comunitárias*. In ABELLÁN, Victoria; VILÁ, Blanca (Coord.). *Lecciones de Derecho Comunitario europeo*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1996. p. 176.

⁶¹ ALVES, José de Jesus F. *Lições de Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra, 1989. p. 57. v. 1.

⁶² ALVES. *Lições de Direito Comunitário*, p. 57.

A união econômica e monetária requer, portanto, a liberalização completa do movimento de bens, capitais, serviços e pessoas, a aplicação de TEC, harmonização integral das políticas macroeconômicas e setoriais, a criação de Banco Central comunitário e de moeda comum para todo o bloco. A política econômica e monetária fica sob coordenação comum.

Não existe previsão expressa de que o Mercosul atinja tal estado de integração. O único processo de integração que avançou até união econômica e monetária foi a União Européia, com a criação do Banco Central Europeu e do Euro, moeda comum européia⁶³.

2.2.4.6 União econômica total

A união econômica total é a forma de integração mais profunda imaginada por Bela Balassa. Essa etapa demanda a “unificação de políticas monetárias, fiscais, sociais e contracíclicas e requer a criação de uma autoridade supranacional cujas decisões sejam obrigatórias aos Estados-Membros”⁶⁴.

A união econômica total prevista por Bela Balassa estaria muito próxima da união econômica e monetária existente na União Européia. A única etapa posterior que se pode imaginar para a União Européia seria uma união política, confederação ou Estado federal⁶⁵.

2.2.5 Objetivos da integração

Os Estados que participam de processos de integração têm objetivos muito claros. A integração possibilita algo que os Estados isoladamente não conseguiriam, ou, pelo menos, teriam maiores dificuldades em conquistar.

De qualquer maneira, existem fatores que conduzem os Estados para a integração. O principal fator é a busca de desenvolvimento econômico. Afinal, como afirma Eduardo Schaposnik, “[a] integração não é um fim em si mesmo, mas um meio ou um instrumento para conseguir o desenvolvimento”⁶⁶.

⁶³ BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 48-49.

⁶⁴ BALASSA. *The theory of economic integration*, p. 2.

⁶⁵ ALVES. *Lições de Direito Comunitário*, p. 57-58.

⁶⁶ SCHAPOSNIK. *As teorias da integração e o Mercosul: estratégias*, p. 161.

Raúl Prebisch e os cepalinos em geral defenderam a integração latino-americana como forma de expandir os mercados nacionais, o que possibilitaria investimentos e industrialização. Como consequência viriam a produção em escala de produtos manufaturados e a substituição das importações.

Segundo os cepalinos, a causa do subdesenvolvimento regional estava na deterioração dos termos de troca, pois os preços dos produtos agrícolas exportados pela América Latina se encontravam em escala decrescente de valores, enquanto os preços dos manufaturados importados pela região encontravam-se em franca elevação. Por isso Raúl Prebisch enfatizou que “o Mercado Comum [latino-americano] representa [...] um esforço impostergável”⁶⁷.

Referindo-se à Europa, Bela Balassa acentuou diversos fatores que levaram os europeus a iniciarem o processo de integração: (i) reintegrar as economias européias após o período entre as Guerras Mundiais, quando o isolamento prevaleceu; (ii) contrabalançar os efeitos negativos da intervenção estatal na economia; (iii) mitigar flutuações cíclicas influenciadas pelo comércio exterior; (iv) estimular o crescimento, como resultado de vários outros fatores, tais como economias de escala em mercados mais amplos, diminuição da incerteza no comércio interno do bloco e maior taxa de inovação tecnológica⁶⁸.

Com relação aos países em desenvolvimento, Bela Balassa acreditava que os seguintes fatores os levariam à integração: (i) assegurar mercado mais expressivo para desenvolvimento de indústrias; (ii) exploração de economias de escala, inatingíveis com pequenos mercados nacionais, criando condições favoráveis à industrialização; (iii) desenvolvimento econômico possibilitado pelo aumento do poder de barganha e pela redução da vulnerabilidade externa dos Estados-Membros; e (iv) desejo de “imitar o modelo europeu” e realizar esforços para impedir desvio de comércio gerado pela integração européia⁶⁹.

A análise de processos de integração, sem considerar quais Estados fazem parte deles, normalmente destaca a criação e o desvio de comércio. Essa lógica ortodoxa de uniões aduaneiras foi criada, no entanto, para representar a experiência européia.

⁶⁷ PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968. p. 15-16.

⁶⁸ BALASSA. *The theory of economic integration*, p. 5-6.

⁶⁹ BALASSA. *The theory of économie integration*, p. 6.

Peter Robson afirma que a alusão aos ganhos conduzida pela teoria ortodoxa de uniões aduaneiras faz com que a “integração entre países em desenvolvimento pareça, na melhor das hipóteses, irrelevante e, na pior, bastante prejudicial, exceto, possivelmente, para os mais desenvolvidos dentre esses países”⁷⁰.

A integração pode, dessa forma, representar possibilidade de crescimento econômico por meio de economias de escala, industrialização e aumento de investimentos. Mas, um argumento ainda mais relevante para a integração regional entre países em desenvolvimento é que ela pode “aumentar o poder de barganha do grupo nas suas relações econômicas externas”⁷¹.

Além de todos os fatores eminentemente econômicos acima mencionados, a integração pode servir para: (i) manter a paz; (ii) preservar a democracia como bem-comum; (iii) melhorar a capacidade de mão-de-obra para aumentar renda e nível de vida da população; (iv) estimular o intercâmbio cultural entre as diferentes nações que participam do processo; (v) proporcionar melhores condições de defesa do meio ambiente; (vi) possibilitar combate mais eficaz ao crime organizado e às redes de narcotraficantes; e (vii) viabilizar pesquisas conjuntas para combate de doenças que atingem populações regionais.

2.2.6 Direito da Integração

Os blocos regionais de integração⁷² constituem fenômeno recente nas relações internacionais. A integração é fato social novo e apresenta peculiaridades e idiosincrasias únicas; por isso, requer regulamentação jurídica própria. Os ramos do direito destinados a regular as relações entre sujeitos nacionais e estrangeiros não são adequados, ou, pelo menos, suficientes, para responder às necessidades da integração.

⁷⁰ ROBSON, Peter. *The economics of international integration*. 3. ed. London: Routledge, 1993. p. 195.

⁷¹ ROBSON. *The economics of international integration*, p. 196.

⁷² Roberto Luiz Silva divide os blocos regionais de integração em blocos econômicos, blocos comerciais e blocos de produção. “Os *blocos econômicos* são os mais abrangentes, tendo como propósito a livre circulação dos fatores de produção, apresentando uma maior perspectiva de integração entre seus membros”. É o caso da União Européia e do Mercosul. “Os *blocos comerciais* têm como objetivo a livre circulação de produtos apenas em nível tarifário e geralmente são constituídos por zonas de livre comércio”. É o caso do Nafta. “[O] *bloco de produção* é formado por um Estado central que fornece capital e tecnologia para a produção de insumos aos demais Estados periféricos [...] Um exemplo desse tipo de bloco é aquele formado pelo Japão e os Tigres Asiáticos”. SILVA, Roberto Luiz. *Direito Comunitário e da Integração*. Porto Alegre: Síntese, 1999. p. 32.

Os processos de integração avançam e produzem seu próprio ordenamento jurídico. Compete aos estudiosos do direito sistematizar as normas oriundas desse fenômeno. Porém, como processos de integração podem assumir estruturas e modelos distintos, as normas produzidas no âmbito da integração também podem apresentar características diferenciadas.

O direito produzido em processos de integração dotados de estrutura intergovernamental, como o Mercosul, não pode ser idêntico ao direito criado por instituições supranacionais, como aquelas presentes na União Européia. Em ambos os casos se trata de direito emanado da integração, mas, como os blocos estão em diferentes etapas de evolução, as normas possuem atributos distintos.

A título introdutório à questão, pode-se dizer que o direito produzido nos processos de integração corresponde ao “conjunto de normas, condutas e valores que regem os processos de integração, envolvendo neles as instituições que possibilitam seu desenvolvimento”⁷³. Essa ordem normativa pode ser chamada de Direito da Integração Geral.

Já algumas normas elaboradas no âmbito de processos em avançado estágio de integração, como a União Européia, assumem forma supranacional. Essas normas compõem o Direito Comunitário, que é espécie do Direito da Integração Geral⁷⁴.

A questão que surge diz respeito às normas produzidas em processos de integração incipientes e dotados de características intergovernamentais, a que tipo de direito elas pertencem? Essas normas são Direito Comunitário ou apenas Direito da Integração Geral? A estrutura intergovernamental conduz essas normas ao Direito Internacional Público? Os aspectos jurídicos da integração serão tratados nos capítulos seguintes.

⁷³ MIDÓN. *Derecho de la Integración*, p. 31-32.

⁷⁴ Mario Midón se refere apenas a Direito da Integração. Direito Comunitário corresponde ao Direito da Integração Superior, em contraposição ao Direito existente no Mercosul, por exemplo, que é Direito da Integração Primário ou Inferior. MIDÓN. *Derecho de la Integración*, p. 50-54.

3. INTEGRAÇÃO REGIONAL NA EUROPA

3.1 Histórico

3.1.1 Origens

O sonho de construir a unidade europeia é bastante antigo. O jurista Pierre Dubois foi o primeiro a apresentar, logo no início do século XIV, algo próximo a um projeto de “Estados Unidos da Europa”⁷⁵. Nos últimos séculos, diversos intelectuais, economistas, filósofos e estadistas defenderam a unidade do continente europeu⁷⁶.

O período entre as duas Guerras Mundiais (1919 – 1939) foi particularmente promissor para projetos de integração na Europa. O italiano Luigi Einaudi publicou, poucos anos após o encerramento da Primeira Guerra Mundial, mensagem favorável à solidariedade e à congregação dos povos europeus como forma de evitar guerras.

O conde austríaco Richard Coudenhove-Kalergi, inspirado na constituição dos Estados Unidos da América, defendeu, na década de vinte, a necessidade de instituir a “união paneuropeia”. Na mesma década, os ministros franceses Herriot e Loucheur levantaram a bandeira da união da Europa e da criação de cartéis do carvão, do aço e dos cereais, respectivamente⁷⁷.

Nas palavras de João Mota de Campos, esses movimentos lançaram as bases para a integração europeia a partir da “ação sobre a opinião pública” e “da utilização da integração econômica [...] como instrumento da integração política”⁷⁸.

No ano de 1927 foi realizado o Congresso Paneuropeu, por iniciativa do conde Coudenhove-Kalergi. O Manifesto de Viena favorável à unidade europeia resultou desse Congresso. A seguir, Aristide Briand, ministro francês dos Negócios

⁷⁵ CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994. p. 34. v. 2.

⁷⁶ Pessoas de diversas áreas e épocas, voltadas para finalidades diferentes, têm na defesa da unidade do continente europeu seu ponto de convergência. Dentre essas pessoas estão homens de letras, como Vitor Hugo e Dante; economistas, como Jeremy Bentham e Saint-Simon; filósofos, como Immanuel Kant; e mesmo estadistas, como Napoleão e Hitler. CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 33-34. Sobre o assunto, ver também CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1995. p. 58-75.

⁷⁷ CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 35-36

⁷⁸ CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 36.

Estrangeiros, submeteu, em 5 de setembro de 1929, à Sociedade das Nações seu projeto de União Européia, que foi veementemente rechaçado pelo Reino Unido⁷⁹.

3.1.2 Fase da preparação

Os conflitos militares da Segunda Guerra Mundial deixaram seqüelas graves no continente europeu. Além da completa destruição da economia local, a extinta União Soviética passou a representar ameaça em potencial à segurança dos países europeus.

Influenciado pelo clima de sofrimento e medo existente no continente, Winston Churchill fez célebre discurso na Universidade de Zurique, em 19 de setembro de 1946, dedicado à unificação da Europa. As diversas organizações e movimentos em defesa da unificação do continente surgidos após o discurso de Winston Churchill foram reunidos no Congresso da Haia, ocorrido entre os dias 7 e 10 de maio de 1947.

Nesse Congresso da Haia se delineou debate que esteve sempre presente na evolução da integração européia. De um lado, federalistas, defendendo a formação de uma federação política; de outro, a corrente pragmática, “hostis ao abandono de soberania por parte dos Estados”⁸⁰. Esta última corrente desejava apenas a cooperação internacional, e não a verdadeira integração.

3.1.3 Fase da cooperação

A fase da cooperação por que passou a Europa após a Segunda Guerra Mundial ensejou medidas em três esferas: defesa, economia e política. No plano da defesa, a primeira iniciativa envolveu pacto de aliança e defesa mútua firmado entre a França e o Reino Unido em 4 de março de 1947. Esse pacto, criado por meio do Tratado de Dunquerque, visava à defesa das Partes contra eventual agressão alemã.

Com o fim da Guerra (1945) e com o Golpe de Praga (1948), a nova ameaça às democracias européias passou a ser a extinta União Soviética. Na busca da defesa do continente contra esse inimigo em comum, França, Reino Unido e os países do Benelux firmaram, em 17 de março de 1948, o Tratado de Bruxelas. A aliança desses países levou à formação, pelos Acordos de Paris de 23 de outubro de 1954, da União da Europa Ocidental (UEO), reunindo, ainda, Alemanha e Itália.

⁷⁹ OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999. p. 86-87.

⁸⁰ CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p.47.

Não se pode deixar de mencionar, no plano da cooperação militar, a formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) pelo Tratado do Atlântico Norte, firmado em 4 de abril de 1949.

No âmbito econômico, o Plano Marshall de reconstrução da Europa levou à criação, pela Convenção de Paris de 16 de abril de 1948, da Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE). Para atingir suas finalidades, a OECE dispunha de estrutura orgânica que contava com a participação de todos os Estados beneficiados⁸¹.

A OECE foi substituída pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme a Convenção de Paris de 14 de dezembro de 1968, assinada entre dezoito Estados europeus, Estados Unidos da América e Canadá⁸². Os objetivos dessa Organização são bem mais amplos que aqueles da OECE.

No plano político, por fim, a fase de cooperação européia possibilitou o surgimento do Conselho da Europa em 5 de maio de 1949. A Convenção de Londres, que deu origem ao Conselho da Europa, foi firmada pelos países da UEO, Irlanda, Itália, Dinamarca, Suécia e Noruega.

O Conselho da Europa visava a uma “união mais estreita entre seus membros”⁸³. Não havia qualquer referência à integração política. A organização representava, portanto, mais um passo em direção à cooperação internacional clássica.

3.1.4 Fase da integração

A fase da integração na Europa tem seu ponto de partida na Declaração do ministro francês Robert Schuman⁸⁴, que expôs publicamente a idéia desenvolvida

⁸¹ A OECE apresentava estrutura bastante simples. O Conselho era o órgão deliberativo e recebia auxílio do Comitê executivo permanente. O Secretariado estava encarregado de pôr em funcionamento o sistema. Os Comitês Técnicos coletavam dados e informações para a condução da Organização. CAMPOS. **Direito Comunitário**: o ordenamento jurídico comunitário, p. 58.

⁸² Conforme o Artigo 1º (a) do *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits*, Acordo sobre Subsídios à Exportação da OCDE, fazem parte dessa Organização os seguintes países: Austrália, Canadá, Comunidade Européia [que inclui Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido] Japão, Coréia, Nova Zelândia, Noruega, Suíça e Estados Unidos.

⁸³ CAMPOS. **Direito Comunitário**: o ordenamento jurídico comunitário, p. 67.

⁸⁴ Robert Schuman elaborou proposta para submeter a produção de aço e carvão franco-germânica a uma Alta Autoridade, com possibilidade de adesão de outros países europeus: “[l]e gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe”.

juntamente com Jean Monnet de criar uma Alta Autoridade para controlar a produção franco-germânica de carvão e de aço.

A Declaração teve repercussão positiva entre os países europeus. O chanceler alemão Konrad Adenauer posicionou-se de maneira plenamente favorável à idéia; da mesma forma se manifestaram os representantes do governo italiano e dos países do Benelux. Apenas o Reino Unido mostrou-se contrário⁸⁵. A consequência imediata foi a assinatura do Tratado de Paris, em 18 de abril de 1951, que criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço.

O maior dilema enfrentado pelo europeus no pós-Guerra dizia respeito à questão do rearmamento da Alemanha. Enfraquecida, a Alemanha poderia migrar para o bloco soviético. O fortalecimento da Alemanha, por outro lado, poderia colocar em risco novamente a segurança da região. Por iniciativa da França, tentou-se formar a Comunidade Européia de Defesa (CED), que colocaria os exércitos europeus sob autoridade comum. A Assembléia Nacional Francesa, no entanto, recusou o projeto.

Por causa do fracasso da CED, os holandeses apresentaram *memorandum* favorável à criação de um mercado comum na Europa. Com a finalidade de analisar esse *memorandum* foi realizada a Conferência de Messina, em junho de 1955. A seguir, uma comissão liderada pelo belga Paul-Henri Spaak foi encarregada de exprimir os resultados do acordo de princípios de Messina.

O relatório final da comissão Spaak defendia a criação de duas novas Comunidades no seio da Europa: uma destinada à gestão do mercado comum e outra encarregada de administrar a produção e o uso de energia atômica no continente⁸⁶.

Durante a Reunião de Veneza, em 6 de maio de 1956, os ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis Estados-Membros da CECA aprovaram o relatório elaborado pela Comissão Spaak. No ano seguinte, em 25 de março de 1957, foram firmados os dois Tratados de Roma: um criando a Comunidade Econômica Européia (CEE) e o outro, a Comunidade Européia da Energia Atômica (CEEA).

Ao fazer comparação entre as Comunidades Européias, João Mota de Campos afirma que o fracasso da CED fez com que os franceses encarassem com

Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/schuman1950>>. Acesso em 6 de dezembro de 2001.

⁸⁵ CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 92

⁸⁶ CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 105-106.

maiores reservas as concepções supranacionais, “[d]aí dizer-se que a CECA é mais ‘supranacional’ que qualquer das outras Comunidades”⁸⁷.

Essa mudança pode ser observada, por exemplo, na estrutura dos tratados fundadores das Comunidades. O Tratado de Paris é “tratado-regra”, pois regula de maneira minuciosa as matérias abrangidas de forma a deixar apenas sua execução às instituições. Já o Tratado de Roma (CEE) é “tratado-quadro”, uma vez que se limita a formular princípios fundamentais e orientações gerais e a dividir entre a Comissão e o Conselho as competências para sua implementação⁸⁸.

Preocupados com o avanço do processo de integração na Europa em direção a um mercado comum, os ingleses propuseram a criação da Associação Européia de Livre Comércio (EFTA - *European Free Trade Association*). A EFTA foi criada pela Convenção de Estocolmo, de 4 de janeiro de 1960. Faziam parte dessa Associação os seguintes países: Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suécia, Áustria, Suíça e Portugal.

O espaço geográfico da EFTA foi alterado diversas vezes por causa das mudanças no seu quadro de membros. A Finlândia e a Islândia aderiram ao grupo em 1963 e 1970, respectivamente. A Convenção de Estocolmo se aplicava a Liechtenstein em virtude da união aduaneira que este possuía com a Suíça. Reino Unido e Dinamarca, contudo, retiraram-se da Associação em 1973, sendo seguidos por Portugal, em 1986. As retiradas ocorreram por terem estes países aderido às Comunidades Européias⁸⁹.

Assim como Reino Unido, Dinamarca e Portugal, outros países solicitaram adesão aos Tratados das Comunidades Européias. Por meio de quatro processos de alargamento, as Comunidades passaram dos seis Estados-Membros iniciais, em 1957, a quinze, em 1994. Os debates acerca de maior alargamento da União Européia são constantes desde meados da década de noventa, e atingiram seu ápice com as disposições do Tratado de Nice e com a Declaração de Laeken.

O Tratado de Nice, firmado em 26 de fevereiro de 2001, alterou vários dispositivos do Tratado de Maastricht e dos Tratados instituidores das Comunidades Européia de forma a adaptar seus textos a futuras adesões⁹⁰.

⁸⁷ CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 107.

⁸⁸ CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 108.

⁸⁹ FERNANDES, António José. *Relações internacionais contemporâneas: do mundo da Europa à Europa do mundo*. Itajaí: Univali, 1998. p. 185.

⁹⁰ O Tratado de Nice foi publicado no Jornal Oficial da União Européia do dia 10 de março de 2001. O referido Tratado possui um Protocolo adicional “relativo ao alargamento da União Européia” que altera o

A Declaração de Laeken, apresentada em 15 de dezembro de 2001, após a reunião do Conselho Europeu realizada na cidade belga de Laeken, tem como tema central o “Futuro da União Européia”. Essa Declaração expressa algumas das dúvidas e incertezas acerca de possíveis mudanças exigidas com a adesão de mais de uma dezena de novos países⁹¹.

3.2 Estrutura institucional

3.2.1 Introdução

A União Européia⁹² possui estrutura institucional bastante complexa, assentada em três grupos principais de órgãos: instituições fundamentais, instituições de funções consultivas e instituições monetárias e financeiras⁹³.

As instituições fundamentais compreendem o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas. As instituições de funções consultivas são o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões.

As instituições monetárias e financeiras abrangem o Instituto Monetário Europeu, o Sistema Europeu de Bancos Centrais, o Banco Central Europeu, o Banco Europeu de Investimentos e o Fundo Europeu de Investimentos.

Além desses órgãos comunitários, o Ato Único Europeu e o Tratado de Maastricht mencionam o Conselho Europeu⁹⁴. Esse órgão representa a reunião “[d]os

número de representantes do Parlamento Europeu e do Conselho para permitir a adesão de novos Estados sem que haja aumento expressivo no número de funcionários comunitários. Faz parte do Tratado de Nice uma série de Declarações adotada conjuntamente. Uma delas, a Declaração nº 20, apresenta um possível número de membros para o Parlamento Europeu e para o Conselho no caso de novos doze Estados aderirem à União Européia. Os países que já iniciaram as negociações para a adesão são: Polônia, Romênia, República Checa, Hungria, Bulgária, Eslováquia, Lituânia, Letônia, Eslovênia, Estônia, Chipre e Malta.

⁹¹ A Declaração nº 23, referente ao “Futuro da União Européia”, apresentada em anexo ao Tratado de Nice, dispõe que deveria ser aprovado na reunião de Laeken, Bélgica, no mês de dezembro de 2001, relatório a ser elaborado em Gutemburgo em julho de 2001. Esse relatório deveria conter iniciativas acerca: (i) da delimitação de competências da União Européia e dos Estados-Membros, conforme o princípio da subsidiariedade; (ii) das Cartas dos Direitos Fundamentais; (iii) da simplificação dos Tratados instituidores e modificadores a fim de torná-los mais claros, mas mantendo o mesmo conteúdo; e (iv) do papel dos Parlamentos Nacionais na arquitetura européia.

⁹² Existe certa confusão com relação aos termos Comunidades Européias, Comunidade Econômica Européia, Comunidade Européia e União Européia. Sobre a correta utilização das expressões, ver análise do Tratado de Maastricht no item 3.3.2.2.

⁹³ OLIVEIRA. *União Européia*, p. 127.

⁹⁴ O chefes de Estado (França) e de Governo decidiram manterem reuniões com o presidente da Comissão regularmente na Reunião de Cúpula de 1974. O Ato Único Europeu e o Tratado de Maastricht atribuíram papel central ao Conselho Europeu. NOËL, Émile. *Las instituciones de la Comunidad Europea*. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994. p. 6-7.

Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros, bem como [d]o Presidente da Comissão”.⁹⁵ O Conselho Europeu está encarregado de dar “à União os impulsos necessários ao seu desenvolvimento” e definir “as respectivas orientações políticas gerais”.⁹⁶

Na análise a seguir, encontra-se breve descrição das instituições fundamentais com a finalidade de introduzir os principais órgãos encarregados de produzir, interpretar e analisar a validade da normativa comunitária.⁹⁷

3.2.2 Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu, denominado, inicialmente, “Assembleia Comum”, representa os povos dos Estados reunidos na Comunidade.⁹⁸ O número de deputados⁹⁹ que participam desse órgão, no entanto, não pode ultrapassar setecentos e trinta e dois.¹⁰⁰

Os representantes dos povos dos Estados-Membros¹⁰¹ são eleitos por sufrágio universal direto¹⁰² para mandatos de cinco anos¹⁰³. As eleições diretas já estavam previstas nos Tratados de Roma de 1957, mas a “Ata sobre a eleição dos representantes na Assembleia por sufrágio direto” só entrou em vigor em 1º julho de

⁹⁵ UE. Ato Único Europeu. Artigo 2º; UE. Tratado de Maastricht. Artigo 4º (ex-Artigo D), par. 2º.

⁹⁶ UE. Tratado de Maastricht. Artigo 4º (ex-Artigo D), par. 1º.

⁹⁷ Para análise mais completa da estrutura institucional da União Europeia, ver ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul & União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2000. p. 99-164. CAMPOS, João Mota de. **Direito Comunitário: direito institucional**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989. v. 1. NOËL, Émile. **Las instituciones de la Comunidad Europea**. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994. OLIVEIRA. **União Europeia**, p. 127-200.

⁹⁸ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 189 (ex-Artigo 137), par. 1º.

⁹⁹ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 189 (ex-Artigo 137), par. 2º, conforme mudanças realizadas pelo Tratado de Nice, Artigo 2º, item 17.

¹⁰⁰ A mudança no número máximo de deputados realizada pelo Tratado de Nice tem por objetivo adaptar as instituições da União Europeia às novas adesões que poderão ocorrer até 2004. A Declaração nº 20, apresentada em anexo ao Tratado de Nice, estabeleceu a seguinte divisão provisória das cadeiras do Parlamento Europeu supondo a adesão de doze Estados: Alemanha: 99; Reino Unido: 72; França: 72; Itália: 72; Espanha: 50; Polónia: 50; Romênia: 33; Países Baixos: 25; Grécia: 22; República Checa: 20; Bélgica: 22; Hungria: 20; Portugal: 22; Suécia: 18; Bulgária: 17; Áustria: 17; Eslováquia: 13; Dinamarca: 13; Finlândia: 13; Irlanda: 12; Lituânia: 12; Letónia: 8; Eslovênia: 7; Estónia: 6; Chipre: 6; Luxemburgo: 6; e Malta: 5. Dessa forma, o número total de membros do Parlamento Europeu seria de 732. UE. Tratado de Nice. Declaração nº 20.

¹⁰¹ O número de representantes eleitos em cada Estado-Membro é fixado da seguinte forma: Bélgica-25; Dinamarca-16; Alemanha-99; Grécia-25; Espanha-64; França-87; Irlanda-15; Itália-87; Luxemburgo-6; Países Baixos-31; Áustria-21; Portugal-25; Finlândia-16; Suécia-22; e Reino Unido-87. UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 190 (ex-Artigo 138), par. 2º.

¹⁰² UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 190 (ex-Artigo 138), par. 1º.

¹⁰³ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 190 (ex-Artigo 138), par. 3º.

1978, o que permitiu a celebração das primeiras eleições entre 7 e 10 de junho de 1979¹⁰⁴.

O sistema de decisão previsto no Tratado de Roma envolve três órgãos. A Comissão elabora proposta inicial, que é submetida ao Parlamento e decidida de forma definitiva pelo Conselho. O parecer, contudo, do Parlamento não era vinculante, o que relegava o órgão a segundo plano dentro do processo decisório. O Ato Único Europeu e o Tratado de Maastricht ampliaram os poderes do Parlamento Europeu: o primeiro ao incluir poderes de cooperação Parlamento-Conselho e o segundo por estabelecer o poder de co-decisão¹⁰⁵.

3.2.3 Conselho

O Conselho é formado por um ministro de cada Estado-Membro com poderes para vincular o governo desse Estado¹⁰⁶. A Presidência do órgão compete sucessivamente a cada Estado-Membro, por períodos de seis meses, conforme ordem decidida pelo próprio Conselho, deliberando por unanimidade¹⁰⁷.

As principais funções do Conselho são: (i) assegurar a coordenação de políticas econômicas gerais dos Estados-Membros; (ii) poder de decisão; (iii) atribuir à Comissão, nos atos que adota, as competências de execução das normas que estabelece¹⁰⁸.

Em regra geral, as deliberações do Conselho são tomadas por maioria¹⁰⁹ de seus membros¹¹⁰. Quando for exigida unanimidade, as abstenções dos membros presentes ou representados não impedem as deliberações do Conselho¹¹¹.

¹⁰⁴ NOËL. *Las instituciones de la Comunidad Europea*, p. 34.

¹⁰⁵ ACCIOLY. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*, p. 114-116 passim.

¹⁰⁶ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 203 (ex-Artigo 146), par. 1º.

¹⁰⁷ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 203 (ex-Artigo 146), par. 2º.

¹⁰⁸ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 202 (ex-Artigo 145).

¹⁰⁹ A questão da regra da maioria foi o alvo da crise das Comunidades entre 1965-1966. O documento firmado nesse período, o "Compromisso de Luxemburgo", deu suporte à posição francesa de que se o assunto a ser tratado envolvesse "interesses muito importantes", o Conselho deveria decidir por unanimidade. Para Pierre Pescatore, o "Compromisso de Luxemburgo", de 29 de janeiro de 1966, "*no se trata de un verdadero acuerdo, sino más bien de esto que en inglés se llama agreement to disagree*". Para o professor e magistrado Pierre Pescatore, o verdadeiro significado da regra da maioria em órgãos formados por representantes de Estados "*era quitar a los Estados la posibilidad de bloquear unilateralmente el proceso de decisión y, por lo mismo, excluir los bien conocidos regateos a que puede dar lugar la explotación de semejante situación de bloqueo. Así comprendido, el principio mayoritario tiene como mira el facilitar el proceso decisonal entre Estados y el mantener su objetividad impidiendo la introducción de cuestiones extrañas al objeto de la decisión*". PESCATORE, Pierre. *Derecho de la Integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: INTAL, 1973. p. 12-13.

3.2.4 Comissão

A Comissão, sucessora da Alta Autoridade da CECA¹¹², constitui órgão tipicamente comunitário e supranacional¹¹³ que responde pelas funções fundamentais de “guardiã dos Tratados”, “órgão executivo das Comunidades” e “promotora da política comunitária, e expressa no Conselho o interesse comunitário”¹¹⁴.

A Comissão é composta por vinte membros, todos nacionais dos Estados-Membros, mas independentes dos interesses diretos destes últimos. A Comissão conta com pelo menos um representante de cada Estado-Membro¹¹⁵; limitando-se, no entanto, a no máximo dois representantes de cada Estado¹¹⁶. O mandato dos comissários é de cinco anos¹¹⁷.

Compete à Comissão: (i) velar pela aplicação das disposições dos Tratados da União Europeia e das medidas adotadas pelas suas instituições; (ii) formular recomendações e pareceres; e (iii) participar na formação dos atos do Conselho e do Parlamento Europeu por meio do seu poder de decisão próprio¹¹⁸.

3.2.5 Tribunal de Justiça

A existência de tribunais de justiça é fundamental para o bom funcionamento de processos de integração¹¹⁹. Por causa desse fato e dos vastos poderes concedidos à Alta Autoridade, o Tratado de Paris criou um Tribunal de Justiça capaz de

¹¹⁰ Nas decisões que exijam maioria qualificada, atribui-se aos votos dos seus membros a seguinte ponderação: Bélgica-5; Dinamarca-3; Alemanha-10; Grécia-5; Espanha-8; França-10; Irlanda-3; Itália-10; Luxemburgo-2; Países Baixos-5; Áustria-4; Portugal-5; Finlândia-3; Suécia-4; e Reino Unido-10. UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 205 (ex-Artigo 148), par. 2º.

¹¹¹ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 205 (ex-Artigo 148), par. 3º.

¹¹² Por meio do Tratado de Bruxelas, conhecido também como Tratado de Fusão dos Executivos, firmado em 8 de abril de 1965, a Alta Autoridade da CECA e a Comissão da CEE e da CEEA foram unificadas, formando uma única Comissão para as três Comunidades Europeias.

¹¹³ Interessante apresentar a distinção feita por Paulo Borba Casella entre órgãos intergovernamentais e órgãos supranacionais: “[n]o caso de órgão gestor intergovernamental cada representante vota em nome do seu Estado-parte e voltado, acima de tudo, por dever de ofício, para os interesses nacionais, mesmo que estes estejam em conflito com os interesses comuns, em prol da integração. Ao órgão gestor supranacional compete zelar pela harmonia e continuidade da integração, vendo-a em seu todo e procurando manter a coerência do todo integrado”. CASELLA, Paulo Borba. *Instituições do Mercosul*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997. p. 26.

¹¹⁴ NOËL. *Las instituciones de la Comunidad Europea*, p. 15.

¹¹⁵ Conforme o Protocolo A do Tratado de Nice, “Protocolo relativo ao alargamento da União Europeia”, Artigo 4º, quando a União Europeia tiver 27 Estados-Membros, o número de membros da Comissão será inferior ao número de Estados-Membros.

¹¹⁶ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 213 (ex-Artigo 157), par. 1º.

¹¹⁷ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 214 (ex-Artigo 158), par. 1º.

¹¹⁸ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 211 (ex-Artigo 155).

¹¹⁹ LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 56.

verificar e, se necessário, exigir o cumprimento das obrigações decorrentes das normas comunitárias. Ainda na década de cinquenta, os Tratados de Roma substituíram o Tribunal de Justiça da CECA por um único Tribunal de Justiça para as três Comunidades Europeias (TJCE)¹²⁰.

O TJCE é composto por um juiz de cada Estado-Membro¹²¹ nomeado de comum acordo pelos governos dos Estados-Membros, para mandato de seis anos¹²². O Tribunal de Justiça é assistido por oito advogados-gerais¹²³. Se o TJCE solicitar, o Conselho, deliberando por unanimidade, pode aumentar o número de advogados-gerais¹²⁴.

O TJCE tem a indispensável função de garantir o respeito às normas comunitárias, provenientes tanto dos Tratados (Direito Originário), quanto das manifestações das instituições comunitárias (Direito Derivado)¹²⁵. Sua competência inclui o controle de legalidade dos atos dos Estados-Membros e das instituições da União Europeia em face do Direito Comunitário.

O número de processos movimentados pelo TJCE é expressivo¹²⁶. Com a finalidade de agilizar o trabalho do TJCE e de permitir que este se dedique apenas às questões essenciais da União, foi criado, por determinação do Conselho e conforme o Ato Único Europeu¹²⁷, o Tribunal de Primeira Instância (TPI)¹²⁸.

¹²⁰ NOËL. *Las instituciones de la Comunidad Europea*, p. 43.

¹²¹ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 221 (ex-Artigo 165), par. 1º, conforme modificação realizada pelo Tratado de Nice, Artigo 2º, item 27. A redação anterior se referia a “quinze juizes”, mas, para permitir a fácil adaptação da estrutura comunitária à adesão de novos Estados-Membros, o número foi trocado pela previsão de “um juiz de cada Estado-Membro”.

¹²² UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 223 (ex-Artigo 167), par. 1º.

¹²³ Os advogados-gerais têm a função de “apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas que, nos termos do estatuto do Tribunal de Justiça, requeiram sua intervenção”. UE. Tratado de Roma (CE). 222 (ex-artigo 166), par. 2º, conforme modificação realizada pelo Tratado de Nice, Artigo 2º, item 28.

¹²⁴ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 222 (ex-Artigo 166), par. 1º, conforme modificação realizada pelo Tratado de Nice, Artigo 2º, item 28.

¹²⁵ O Tratado de Maastricht, Artigo 220 (ex-Artigo 164) dispõe que “[o] Tribunal de Justiça garante o respeito do direito na interpretação e aplicação do presente Tratado”.

¹²⁶ Ver número de processos judiciais dos primeiros quarenta anos da integração europeia em NOËL. *Las instituciones de la Comunidad Europea*, p. 45.

¹²⁷ Decisão do Conselho, de 24 de outubro de 1988. OLIVEIRA. *União Europeia*, p. 181.

¹²⁸ O TPI foi adquirindo gradativamente mais atribuições. As competências desse Tribunal incluem: “1) litígios entre as Comunidades e seus funcionários ou agentes; 2) recursos demandados contra a Comissão por empresas e associações de empresas no marco do Tratado CECA; 3) recursos de todos os tipos demandados por pessoas físicas ou jurídicas contra a Comunidade; 4) contencioso relativo aos direitos de propriedade intelectual resultante da aplicação do Regulamento 40, de 1994, sobre o marco comunitário e Regulamento 2.100, de 1994, relativo à proteção comunitária sobre aquisições vegetais”. OLIVEIRA. *União Europeia*, p. 181-182.

O TPI teve o rol de competências ampliado desde a criação do órgão. O Tratado de Nice acrescentou às competências do TPI a análise, em primeira instância, dos recursos de anulação e de omissão, das ações de reparação de danos, das ações entre as Comunidades e seus agentes e das ações fundadas em contratos com cláusula compromissória celebrados pelas Comunidades ou por sua conta.

As decisões proferidas nos casos acima mencionados podem ser objeto de recurso ao TJCE, mas apenas com relação às questões de direito¹²⁹. Nas matérias especificadas no Estatuto do Tribunal de Justiça, o TPI é competente até mesmo para conhecer das questões prejudiciais do Artigo 234 (ex-Artigo 177) do Tratado de Roma (CE)¹³⁰. Não estão incluídos nas competências do TPI os casos atribuídos a câmaras jurisdicionais¹³¹ e ao Tribunal de Justiça, conforme seu Estatuto.

3.2.6 Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas é composto por um nacional de cada Estado-Membro¹³² e tem a função de fiscalizar a totalidade das contas da União Européia¹³³. Os membros do Tribunal de Contas cumprem mandatos de seis anos, renováveis, e são nomeados pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após consulta ao Parlamento Europeu.

3.3 Direito Comunitário

3.3.1 Introdução

O processo de integração europeu provocou mudanças em diversos setores de cada Estado-Membro. As relações econômicas adquiriram nova forma, com a liberalização comercial, eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias e completa mobilidade de capitais e investimentos dentre os Estados-Membros do bloco.

¹²⁹ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 225 (ex-Artigo 168A), par. 1º, conforme modificação realizada pelo Tratado de Nice, Artigo 2º, item 31.

¹³⁰ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 225 (ex-Artigo 168A), par. 3º, conforme modificação realizada pelo Tratado de Nice, Artigo 2º, item 31.

¹³¹ As câmaras jurisdicionais foram criadas pelo Tratado de Nice e foram incorporadas ao Tratado de Roma (CE) como Artigo 225A. Segundo esse dispositivo, o Conselho pode criar, deliberando por unanimidade, após consultar Comissão, Parlamento Europeu e Tribunal de Justiça, câmaras jurisdicionais para conhecer, em primeira instância, de determinadas categorias de recursos sobre matérias específicas. As decisões dessas câmaras podem ser objeto de recurso ao TPI.

¹³² UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 247 (ex-Artigo 188B), par. 1º, conforme modificação realizada pelo Tratado de Nice, Artigo 2º, item 36, par. 1º.

¹³³ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 246 (ex-Artigo 188A) e Artigo 248 (ex-Artigo 188C), par. 1º.

As relações sociais e culturais também foram influenciadas pela livre circulação de pessoas. As relações políticas entre Estados-Membros encontraram fórum permanente de debates e negociações em âmbito comunitário. Por fim, a esfera jurídica de cada Estado-Membro foi objeto de grandes modificações, com a flexibilização do conceito clássico de soberania e com o surgimento de nova ordem jurídica.

Para conduzir e aprofundar processos de integração como a União Européia, fazia-se necessária uma nova estrutura jurídica, capaz de submeter os interesses de cada Estado-Membro aos objetivos das Comunidades.

O Direito Internacional Público clássico não é suficiente para garantir o avanço de processos de integração, uma vez que concede muitos poderes aos Estados, como unidades soberanas, na produção e aplicação das normas. Nessa sistemática impera a regra do consenso e da unanimidade, o que dificulta a aprovação de regras que não trazem maiores benefícios para alguma das partes.

Além dessas desvantagens, o Direito Internacional Público produzido por tratados internacionais geralmente precisa ser nacionalizado para gerar efeitos dentro do território dos Estados-Membros, e, quando incorporado ao ordenamento jurídico interno, raramente lhe é reconhecida prevalência sobre as leis internas. Por conta deste último argumento, qualquer lei interna posterior pode revogar, ou tornar inaplicáveis, normas de tratados internacionais¹³⁴.

Tendo em vista todas essas dificuldades, os tratados constitutivos das Comunidades Européias previram algumas características específicas para as normas comunitárias. Mas o grande impulso para a consolidação do novo ramo do direito originado nas Comunidades veio com a jurisprudência do TJCE. Princípios que não haviam sido claramente detalhados nos tratados constitutivos tiveram seu delineamento mais preciso nas decisões do TJCE.

Além dos tratados constitutivos e modificativos realizados entre Estados-Membros da União Européia, com características de Direito Internacional Público, constam do ordenamento jurídico comunitário as normas produzidas pelos próprios

¹³⁴ Pelas razões expostas, “[l]as relaciones que se desarrollan en tales condiciones [esquemas de cooperación baseados na soberania indivisível e intangível] están caracterizadas por su debilidad e inestabilidad”. Isso ocorre porque “en todo momento el derecho internacional puede ser puesto nuevamente en discusión por acciones planteadas por los Estados en el ejercicio de la plenitud de su soberanía”. PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 26-27.

órgãos das Comunidades. Enquanto aqueles tratados são apresentados como Direito Comunitário Originário, estas normas consistem no Direito Comunitário Derivado.

3.3.2 Direito Comunitário Originário

As normas comunitárias originárias têm por fonte o Direito Internacional Público clássico¹³⁵, especialmente tratados internacionais¹³⁶. Incluem-se, portanto, nessa classificação os tratados constitutivos, modificativos e de ampliação dos blocos de integração. O Direito Originário estabelece os objetivos do processo de integração, bem como os órgãos nele envolvidos e os seus mecanismos de controle¹³⁷.

Como possui características semelhantes àquelas presentes no Direito Internacional Público, o Direito Originário poderia, em certas circunstâncias, entrar em conflito com normas advindas de outros tratados internacionais. Para garantir eficácia às normas da integração, no entanto, deve-se conferir superioridade hierárquica ao Direito Originário. Afinal, os interesses da integração estão acima dos interesses não-regionais ou puramente nacionais¹³⁸.

No Direito Comunitário europeu, podem ser considerados fontes de Direito Originário o Tratado de Paris (1951); os Tratados de Roma (1957); o Tratado de Bruxelas de Fusão dos Executivos (1965); o Tratado de Luxemburgo (1970) e o Tratado de Bruxelas (1975) relativos a questões orçamentárias; o Tratado de 10 de julho de 1975¹³⁹; o Tratado de 13 de março de 1984¹⁴⁰; o Ato Único Europeu (1986); o Tratado

¹³⁵ Nas palavras de Jorge Fontoura, o Direito Comunitário Originário é “[...] composto pelas normas previstas nos tratados de integração, incluindo seus eventuais protocolos modificativos ou complementares. Trata-se a toda evidência, de normas que, enquanto inseridas em tratados geradores de obrigações recíprocas entre Estados soberanos, diriam respeito claramente ao Direito Internacional Público *tout court*, em cujo âmbito podem receber o específico tratamento e valoração”. FONTOURA, Jorge. Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária. *Revista CEJ* (Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Jurídicos), v. 1, n. 2 (1997), Brasília: CJF, 1997, p. 49. No mesmo sentido, Roberto Ruiz Díaz Labrano defende que “*las normas originarias tienen por fuente el derecho internacional tradicional [...]*”. RUIZ DIAZ LABRANO. *Mercosur, integración y derecho*, p. 107.

¹³⁶ Mario Midón discorda que o Direito da Integração Originário seja mero Direito Internacional Público clássico. Como diferenças entre os dois, o professor argentino menciona que, enquanto o ordenamento jurídico internacional está baseado na cooperação, o ordenamento jurídico integrativo está baseado na associação; o Direito Internacional Público é suscetível de reservas, já o Direito da Integração, por causa do princípio da igualdade, geralmente não aceita reservas. MIDÓN, Mario A. R. *Derecho de la Integración: aspectos institucionales del Mercosur*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1998. p. 237-238.

¹³⁷ RUIZ DIAZ LABRANO. *Mercosur, integración y derecho*, p. 107.

¹³⁸ “[L]os acuerdos, convenios, normas o todo acto legislativo limitativo del objeto esencial previsto en el acto constitutivo o fundacional de un proceso de integración debe ceder necesariamente al tratado marco y demás normas originarias”. RUIZ DIAZ LABRANO. *Mercosur, integración y Derecho*, p. 108.

¹³⁹ O Tratado de 10 de julho de 1975 modificou os estatutos do Banco Europeu de Investimentos.

da União Européia (1992); o Tratado de Amsterdã (1997); Tratado de Nice (2001); e os quatro Tratados de Adesão (1972, 1979, 1985 e 1994)¹⁴¹.

3.3.2.1 Tratados constitutivos

O Tratado de Paris, constitutivo da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), foi firmado em 18 de abril de 1951, entrando em vigor no dia 23 de julho de 1952. A escolha do carvão e do aço como principais objetos desse primeiro tratado de integração não ocorreu por acaso. Os dois produtos eram explorados na região mais disputada durante os conflitos militares da Segunda Guerra Mundial, o Vale do Ruhr. A importância do aço e do carvão para a indústria pesada, como a indústria bélica e a indústria de base, sendo esta indispensável para a reconstrução da infra-estrutura européia, também serviu de base para a decisão de colocar a produção desses minérios sob controle conjunto franco-alemão.

A iniciativa de submeter a produção de carvão e aço a uma Alta Autoridade partiu dos franceses¹⁴², com a famosa Declaração do Ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Robert Schuman. Nessa Declaração, o Ministro francês enfatizou a possibilidade de adesão de outros países europeus. Além da França e da Alemanha, Itália, Luxemburgo, Bélgica e Holanda são membros fundadores da CECA.

Em 25 de março de 1957, foram firmados os Tratados de Roma, um instituindo a Comunidade Econômica Européia, e o outro, a Comunidade Européia de Energia Atômica¹⁴³. Essas duas novas Comunidades surgiram com duração ilimitada¹⁴⁴, ao contrário da CECA, que fora criada para funcionar por um período de 50 anos¹⁴⁵.

¹⁴⁰ O Tratado de 13 de março de 1984 modificou os Tratados constitutivos das Comunidades Europeias com relação à Groenlândia.

¹⁴¹ LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 93.

¹⁴² “*La declaración pronunciada el 9 de mayo de 1950 por el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, marcó un viraje decisivo en la construcción europea. La realidad institucional de las Comunidades Europeas tiene su origen en esta iniciativa histórica*”. LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 7.

¹⁴³ Também conhecida pela sigla inglesa EURATOM (*European Atomic Energy Community*).

¹⁴⁴ Segundo Jean-Victor Louis, a utilização da expressão “duração ilimitada” foi propositalmente utilizada no lugar de “duração indeterminada”, mais comum em tratados e acordos internacionais, tendo em vista o caráter irrevogável do compromisso assumido. Só não foi utilizado o termo “indissolúvel” porque a Comunidade é apenas um estágio para a realização progressivo da integração. A principal consequência atribuída àquela expressão é a impossibilidade de denúncia individual. LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 96.

¹⁴⁵ O Tratado de Paris tem “a duração de cinquenta anos, a contar da data da sua entrada em vigor”, conforme seu Artigo 97. Como o referido Tratado entrou em vigor em 23 de julho de 1952, no dia 23 de julho de 2002 o prazo de vigência se esgotará. O “Protocolo relativo às consequências financeiras do

Isso demonstra que a sistemática da CECA estava cumprindo os objetivos propostos de maneira satisfatória, e que havia interesse em aprofundar a integração¹⁴⁶.

3.3.2.2 Tratados modificativos

Cada uma das Comunidades (CECA, CEE e CEEA) possuía, inicialmente, órgãos executivos próprios. A CECA contava com o Conselho Especial de Ministros (Conselho), a Alta Autoridade (Comissão), a Assembléia Parlamentar (Parlamento Europeu) e o Tribunal de Justiça.

A CECA, CEE e CEEA contavam com um mesmo Tribunal de Justiça, encarregado de aplicar as normas originárias e derivadas das Comunidades, e com uma mesma Assembléia (Parlamento). Cada Comunidade dispunha, no entanto, de Comissão e Conselho próprios.

O Tratado de Bruxelas, firmado em 08 de abril de 1965, entrou em vigor em 1º de julho de 1967, modificando essa estrutura ao unificar os órgãos executivos das três Comunidades. Graças a esse tratado, as três Comunidades Europeias passaram a ter um único Conselho e uma única Comissão.

As Comunidades Europeias foram submetidas a outra modificação com a assinatura do Ato Único Europeu, em 28 de fevereiro de 1986, entrando em vigor em 1º de julho de 1987. Dentre as principais alterações produzidas pelo Ato Único estão a criação do Tribunal de Primeira Instância destinado a auxiliar o TJCE e o reconhecimento do Conselho Europeu como parte integrante da estrutura comunitária na qualidade de Conferência Intergovernamental¹⁴⁷.

Um dos mais importantes tratados firmados no âmbito comunitário foi, certamente, o Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia). Esse Tratado foi assinado em 7 de fevereiro de 1992, entrando em vigor em 1º de novembro de 1993. A partir do Tratado de Maastricht, as três Comunidades Europeias passaram a integrar a

termo de vigência do Tratado CECA e ao fundo de investigação do carvão e do aço”, correspondente ao Anexo C do Tratado de Nice, prevê que os ativos e passivos pertencentes à CECA no dia 23 de julho de 2002 passarão a ser propriedade da CE no dia 24 de julho de 2002 (Artigo 1º, item 1º). Em primeiro momento, o resultado da transferência será considerado “CECA em processo de liquidação”. A seguir o saldo será contabilizado como “Ativo do Fundo de Investigação do Carvão e do Aço” e terá por destino, pesquisas envolvendo carvão e aço (Artigo 1º, itens 2º e 3º).

¹⁴⁶ O termo “integração” foi utilizado pela primeira vez em texto de Direito Originário no Preâmbulo do Tratado de Maastricht, referindo-se ao “processo de integração europeia empreendido com a constituição das Comunidades Europeias”. O Artigo 138 A também destaca a função dos partidos políticos em escala europeia “como fator para a integração na União”. LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 7.

União Européia. Isso não significa, contudo, o fim, ou mesmo a fusão, das três Comunidades anteriores; pelo contrário, as Comunidades permaneceram independentes e atuantes, só que sob a denominação única de União Européia¹⁴⁸.

Com o Tratado de Maastricht, a Comunidade Econômica Européia perdeu o termo “Econômica”, assumindo a denominação Comunidade Européia, com a finalidade de demonstrar que o processo de integração não estava ocorrendo apenas na esfera econômica, mas também nas áreas social, cultural e política¹⁴⁹.

O Tratado de Maastricht estabeleceu os objetivos da União Européia a partir de três Pilares: um de caráter supranacional, baseado no Direito Comunitário europeu, e dois de caráter intergovernamental. Estes dois últimos Pilares se referem à Política Externa e de Segurança Comuns (PESC) e à Cooperação nos Âmbitos da Justiça e Assuntos de Interior. O grande mérito do Tratado de Maastricht foi o direcionamento da integração européia para uma etapa mais avançada de integração ao prever a constituição de uma união econômica e monetária.

O Tratado de Amsterdã, assinado em 2 de outubro de 1997, dedicou boa parte dos 15 artigos ao cidadão europeu e aos seus direitos e, além disso, ampliou o número de decisões tomadas por maioria qualificada¹⁵⁰.

O último tratado incorporado ao acervo comunitário¹⁵¹ foi o Tratado de Nice, assinado em 26 de fevereiro de 2001. O Tratado de Nice alterou o Tratado de Maastricht, os Tratados que instituem as Comunidades Européias e alguns atos relativos a esses Tratados. Os principais dispositivos alterados no Tratado de Maastricht dizem respeito à PESC, à cooperação judiciária em matéria penal e à cooperação reforçada.

¹⁴⁷ OLIVEIRA. União Européia, p. 115.

¹⁴⁸ As três Comunidades Européias: CECA, CE e CEEA ainda existem. Em 16 de fevereiro de 1978, por resolução do Parlamento Europeu, as três Comunidades adquiriram a denominação “Comunidade Européia”. Esse termo foi empregado até o Tratado de Maastricht entrar em vigor, em 1993, quando as três Comunidades passaram a se denominar “União Européia”. LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 10.

¹⁴⁹ UE. Tratado de Maastricht. Artigo 8º. Cf. LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 10.

¹⁵⁰ OLIVEIRA. União Européia, p. 122-124.

¹⁵¹ O “acervo comunitário” (*acquis communautaire*) corresponde ao conjunto da normativa da União Européia, incluindo todos os tratados e manifestações das instituições das três Comunidades. A jurisprudência do Tribunal de Justiça faz parte do acervo comunitário, como manifestação de órgão da União Européia. Sempre que Estados aderem aos tratados fundadores e se tornam Membros do bloco, devem assumir incondicionalmente o acervo comunitário. Segundo a definição de Pierre Pescatore, acervo comunitário é “*el conjunto del derecho derivado en forma de reglamentos, directivas, decisiones y otros actos fallados en el marco de las instituciones*”. PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 96.

Com relação aos Tratados de Paris e Roma, as principais modificações atingem as instituições comunitárias com vistas a permitir rápida assimilação de novos Estados-Membros, sem que, com isso, sejam criados entraves burocráticos. No Tratado de Roma (CE) foi incluído um título referente à cooperação econômica, financeira e técnica com terceiros países (Parte III, Título XXI)¹⁵².

3.3.2.3 Tratados de adesão

CECA, CEE e CEEA contavam, inicialmente, com apenas seis Estados-Membros: Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo. Em face do sucesso de tais Comunidades e dos avanços do processo de integração europeu, logo outros Estados solicitaram adesão ao bloco. Assim, quatro tratados de adesão foram firmados ao longo da história das Comunidades Européias.

O Reino Unido, após várias tentativas frustradas, foi o primeiro a conseguir aderir aos Tratados fundadores das Comunidades, juntamente com Dinamarca e Irlanda. Com esse primeiro tratado de adesão, assinado em 22 de janeiro de 1972, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1973, a “Comunidade dos Seis” passou a ser a “Comunidade dos Nove”.

O segundo tratado de adesão foi assinado com a Grécia em 28 de maio de 1979, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1980. O terceiro tratado de adesão envolveu Portugal e Espanha e exigiu longo processo de negociações, pois os países ibéricos apresentavam dificuldades econômicas que prejudicavam a participação no processo de integração europeu.

Os pedidos de adesão de Portugal e Espanha ocorreram em meados da década de setenta, mas os tratados só foram assinados em 12 de junho de 1985, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1986. Com essas três novas adesões, a Comunidade Européia passou a ser conhecida como “Comunidade dos Doze”.

Somente após nove anos houve novas adesões. Em 24 de junho de 1994 foi assinado o quarto tratado de adesão, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1995. Dessa vez, Áustria, Finlândia e Suécia se juntaram aos demais doze Estados-Membros da Comunidade Européia. Com isso, a “Comunidade dos Doze” passou a ser a

¹⁵² UE. Tratado de Nice. Artigo 2º, item 16.

“Comunidade dos Quinze”, e já se prepara para novas adesões, principalmente, dos países do Leste Europeu.

3.3.3 Direito Comunitário Derivado

O Direito Comunitário Derivado compreende o conjunto de normas emanadas das instituições criadas pelos tratados-marco, fundadores das Comunidades. As normas comunitárias derivadas não estão baseadas na vontade direta dos Estados-Membros, mas na vontade indireta destes, manifestada pelos órgãos criados pelos referidos Estados mediante tratados internacionais¹⁵³.

Os órgãos que produzem o Direito Comunitário Derivado possuem âmbitos limitados de competência, conforme disposições dos tratados constitutivos e modificativos. As normas produzidas no âmbito de competência das Comunidades possuem, contudo, características que as distinguem das normas presentes nas ordens jurídicas interna e internacional.

3.3.3.1 Comunidade Européia do Carvão e do Aço

Os Tratados de Paris e Roma estabeleceram instrumentos derivados semelhantes, mas com denominações distintas. O Tratado de Paris, Artigo 14, permite que a Comissão tome “decisões” e formule “recomendações” ou “pareceres”. “As decisões são obrigatórias em todos os seus elementos”.

No Artigo 15, o Tratado de Paris garante que “as decisões e recomendações, sempre que tenham caráter individual, obrigam o interessado por força da notificação”. “Nos outros casos, produzem efeito pelo mero facto da sua publicação”. Apenas o Artigo 33 do referido Tratado, ao analisar a admissibilidade de recursos de anulação por empresas¹⁵⁴, refere-se expressamente às decisões gerais, já que os Artigos 14 e 15 do mesmo Tratado citam apenas as decisões individuais.

¹⁵³ O Direito Comunitário Derivado “*es un derecho de esencia institucional y no contractual*”. PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 58.

¹⁵⁴ UE. Tratado de Paris. Artigo 33, par. 2º: “As empresas ou associações referidas no artigo 48º podem interpor, nas mesmas condições, recurso das decisões e recomendações individuais que lhes digam respeito, bem como das decisões e recomendações gerais que considerem viciadas de desvio de poder que as afete”.

As decisões individuais são atos administrativos dirigidos a destinatários individualizados. De acordo com o TJCE, as decisões gerais são “atos quase-legislativos que emanam de autoridade pública e que têm efeito normativo *erga omnes*”¹⁵⁵.

As recomendações “são obrigatórias quanto aos fins que determinam, mas deixam aos seus destinatários a escolha dos meios adequados para alcançar esses fins”¹⁵⁶. As recomendações também podem ser individuais ou gerais.

“Os pareceres não são vinculativos”¹⁵⁷, mas tanto as decisões, como as recomendações e pareceres da Comissão “serão fundamentados e referir-se-ão aos pareceres obrigatoriamente obtidos”¹⁵⁸.

Na CECA, em suma, o autor dos atos típicos¹⁵⁹ é sempre a Comissão, inicialmente chamada de Alta Autoridade. Nas Comunidades dos Tratados de Roma, CE e CEEA, além da Comissão, participam na produção de normas comunitárias derivadas o Conselho e o Parlamento Europeu.

3.3.3.2 Comunidade Européia

A Comunidade Européia, criada pelo Tratado de Roma, conta com cinco diferentes tipos de normas comunitárias derivadas: regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. Todos esses instrumentos estão previstos no Artigo 249 (ex-Artigo 189) do Tratado de Roma (CE).

a) Regulamentos

Os regulamentos são a clara manifestação do poder europeu. Esse tipo de instrumento normativo se assemelha, do ponto de vista material, a leis ordinárias na ordem jurídica interna¹⁶⁰. As principais características dos regulamentos são: (i) aplicação geral: aplicam-se a todas as pessoas nos âmbitos da competência

¹⁵⁵ UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Solicitação de Anulação – Decisões da Alta Autoridade – Natureza geral ou individual. Recurso de Anulação. Caso nº 8/55. Fédération Charbonnière de Belgique versus Alta Autoridade da CECA. Acórdão de 16 de julho de 1956. Recueil 1956. p. 227.

¹⁵⁶ UE. Tratado de Paris. Artigo 14, par. 3º.

¹⁵⁷ UE. Tratado de Paris. Artigo 14, par. 4º.

¹⁵⁸ UE. Tratado de Paris. Artigo 15, par. 1º.

¹⁵⁹ Terminologia do direito italiano para “designar aquellos actos de las instituciones cuyo alcance definen los Tratados más o menos claramente”. LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 107.

¹⁶⁰ Para o professor português Jorge Alves, “[o] regulamento é um acto europeu, é a lei européia por excelência. É através dos regulamentos que as autoridades comunitárias dispõem de poder normativo completo. É o regulamento que responde à ideia de unidade e imediação”. ALVES, Jorge de Jesus F. *Lições de Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra, 1989. p. 170. v. 1.

comunitária¹⁶¹; (ii) aplicação obrigatória: o regulamento é obrigatório em todos os seus elementos; (iii) aplicação direta: o regulamento é diretamente aplicável no território dos Estados-Membros da União Europeia, sem necessidade de incorporação ao ordenamento jurídico nacional; e (iv) efeito direto¹⁶²: os regulamentos criam direitos e obrigações diretamente aos indivíduos¹⁶³.

Os Estados-Membros não podem se opor à execução dos regulamentos alegando que apresentaram reservas durante a elaboração da norma. Os Estados-Membros não podem também alegar dificuldades na aplicação das normas do regulamento para se eximir unilateralmente de cumprir as obrigações comunitárias¹⁶⁴. Por fim, os Estados-Membros não podem alegar disposições do direito interno para justificar o descumprimento das obrigações e dos prazos derivados dos regulamentos comunitários¹⁶⁵.

Os regulamentos são redigidos nas línguas oficiais da Comunidade¹⁶⁶, publicados no Jornal Oficial da União Europeia e entram em vigor na data prevista, ou vinte dias após sua publicação¹⁶⁷. A publicação é condição de aplicabilidade dos regulamentos¹⁶⁸.

¹⁶¹ O Tribunal de Justiça descreveu a aplicabilidade dos regulamentos nos seguintes termos: “um regulamento, tendo natureza normativa, não é aplicável a um número limitado de pessoas, definidas ou identificáveis, mas a categorias de pessoas vistas abstratamente e em conjunto”. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Recurso de Anulação. Casos acumulados n.ºs 16 e 17/62. Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e outros versus Conselho da CEE. Acórdão de 14 de dezembro de 1962. *Recueil* 1962. p. 918.

¹⁶² Jorge Alves afirma que “[o] facto de um regulamento ser directamente aplicável não implica que seja imediatamente aplicável [ou seja, que tenha efeito direto]”. Isso porque, “[t]al como as leis imperfeitas, também podem existir regulamentos imperfeitos, isto é, que explícita ou implicitamente remetam para as autoridades nacionais ou comunitárias o cuidado de tomar as necessárias medidas de aplicação”. ALVES. *Lições de Direito Comunitário*, p. 167.

¹⁶³ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 189, par. 2.º: “O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros”.

¹⁶⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Caso n.º 39/72. Comissão versus República Italiana. Acórdão de 7 de fevereiro de 1973. *Recueil* 1973. p. 115.

¹⁶⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso n.º 93/71. Orsolina Leonesio versus Ministério da Agricultura e Florestas da República Italiana. Acórdão de 17 de maio de 1972. *Recueil* 1972. p. 287 et seq.

¹⁶⁶ As línguas oficiais da Comunidade são as línguas alemã, dinamarquesa, espanhola, finlandesa, francesa, grega, holandesa, inglesa, irlandesa, italiana, portuguesa e sueca. UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 314 (ex-Artigo 248).

¹⁶⁷ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 254 (ex-Artigo 191), par. 1.º, conforme modificação realizada pelo Tratado de Nice, Artigo 2.º, item 38: “[o]s regulamentos do Conselho e da Comissão, assim como as diretivas destas Instituições dirigidas a todos os Estados-Membros, são publicados no *Jornal Oficial da União Europeia* e entram em vigor na data por eles fixadas ou, na falta desta, no vigésimo dia subsequente ao da publicação”.

¹⁶⁸ Jorge Alves classifica os regulamentos em “regulamentos de base” e “regulamentos de execução”. Aqueles “são adoptados para aplicar as disposições do direito originário”. Estes “dão execução aos

b) Diretivas

As diretivas são instrumentos normativos destinados, principalmente, a aproximar as legislações dos Estados-Membros¹⁶⁹. Vinculam os destinatários quanto ao resultado a ser alcançado, e não quanto aos meios. As diretivas exigem, portanto, a produção de outros atos.

Levando-se em consideração esses aspectos, pode-se dizer que as diretivas: (i) não são de caráter geral, pois vinculam apenas os seus destinatários, que podem ser um ou mais Estados-Membros, ou até mesmo todos os Membros da União Européia; (ii) não são diretamente aplicáveis¹⁷⁰, em princípio, pois requerem a produção de normas internas¹⁷¹; e (iii) destinam-se à harmonização da legislação e não a sua uniformização.

Apesar de demandar a produção de normas internas que produzam os resultados expressos na diretiva, o descumprimento dessa norma comunitária acarreta ao Estado-Membro remissão responsabilização por incumprimento. Nesse sentido, o caso *Andrea Francovich, Danila Bonifaci e outros contra a República Italiana*¹⁷².

O Tribunal de Justiça se posicionou no sentido de que os particulares prejudicados pela omissão do Estado em produzir norma interna em conformidade com

regulamentos de base, pormenorizando e desenvolvendo o regime jurídico daqueles”. Conforme ordem de hierarquia, “os regulamentos de execução estão subordinados aos regulamentos de base. Os regulamentos de base devem subordinar-se ao Tratado”. ALVES. *Lições de Direito Comunitário*, p. 168.

¹⁶⁹ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 94 (ex-Artigo 100): “[o] Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, *adopta directivas para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros* que tenham incidência directa no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum” (grifou-se).

¹⁷⁰ O TJCE já se posicionou, no entanto, de maneira favorável ao efeito direito das diretivas, desde que cumpridas certas exigências. Cf. (i) Caso nº 9/70. *Franz Grad*. Acórdão de 06 de outubro de 1970. *Recueil* 1970. p. 838, esp. considerando 5. (ii) Caso nº 41/74. *Van Duyn*. Acórdão de 04 de dezembro de 1974. *Recueil* 1974. p. 1348-1350. (iii) Caso nº 38/77. *Enka*. Acórdão de 23 de novembro de 1977. *Recueil* 1977. p. 2212-2213. (iv) Caso nº 148/78. *Ratti*. Acórdão de 05 de abril de 1979. *Recueil* 1979. p. 1629. (v) Caso nº 102/79. *Comissão versus Bélgica*. Acórdão de 06 de maio de 1980. *Recueil* 1980. p. 1473. (vi) Caso nº 158/80. *Rewe*. Acórdão de 07 de julho de 1981. *Recueil* 1981. p. 1837-1838. (vii) Caso nº 8/81. *Becker*. Acórdão de 19 de janeiro de 1982. *Recueil* 1982. p. 53.

¹⁷¹ Conforme Jorge Alves, a diretiva terá efeito direto “se a regra for considerada suficientemente clara e precisa, quando a sua aplicação não estiver subordinada a qualquer condição material e quando, para a execução e validade de suas disposições, não seja necessária qualquer outra medida comunitária ou nacional”. ALVES. *Lições de Direito Comunitário*, p. 172.

¹⁷² UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Casos acumulados nºs C-6/90 e C-9/90. *Andrea Francovich, Danila Bonifaci e outros versus República Italiana*. Acórdão de 19 de novembro de 1991. *Recueil* 1991. p. I-5357.

os resultados previstos na diretiva terão direito à reparação, bastando para isso que cumpram três condições: (i) o resultado perseguido pela diretiva deve contemplar a atribuição de direitos em benefício dos particulares; (ii) o conteúdo desses direitos deve originar-se das disposições das diretivas; e (iii) deve existir relação de causalidade entre o descumprimento da obrigação pelo Estado e o prejuízo causado aos particulares¹⁷³.

c) Decisões

As decisões são destinadas a pessoas específicas, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, e contêm obrigações de fazer ou não-fazer. “A decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar”¹⁷⁴.

Os regulamentos e as diretivas do Conselho e da Comissão exigem publicação no Jornal Oficial da União Europeia para serem aplicáveis. As decisões, por outro lado, “são notificadas aos respectivos destinatários produzindo efeitos mediante essa notificação”¹⁷⁵.

As decisões, da mesma forma que os demais atos obrigatórios adotados pelas instituições da União Europeia, precisam ser fundamentadas e “referir-se-ão às propostas ou pareceres obrigatoriamente obtidos por força do [Tratado de Roma]”¹⁷⁶.

O Tratado de Roma prevê a execução forçada das decisões emanadas do Conselho ou da Comissão que imponham obrigações pecuniárias às pessoas que não sejam Estados, uma vez que tais decisões constituem título executivo. A execução ocorre em conformidade com as regras processuais internas de cada Estado¹⁷⁷.

Pode-se atribuir, enfim, as seguintes características à decisão: (i) ato particularizado: a decisão possui destinatário particularizado ou individualizado; (ii) obrigatoriedade: é obrigatória em relação ao resultado e em relação ao meio; e (iii) efeito direto: possui efeito direto quando destinada a particulares e, nas mesmas condições que as regras dos Tratados, quando dirigidas aos Estados-Membros¹⁷⁸.

d) Recomendações e pareceres

¹⁷³ LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 244.

¹⁷⁴ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 249 (ex-Artigo 189), par. 4º.

¹⁷⁵ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 254 (ex-Artigo 191), par. 3º.

¹⁷⁶ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 253 (ex-Artigo 190).

¹⁷⁷ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 256 (ex-Artigo 192).

¹⁷⁸ ALVES. *Lições de Direito Comunitário*, p. 177.

Os dois últimos instrumentos normativos adotados pelas instituições comunitárias são as recomendações e os pareceres. A principal característica desses dois instrumentos é que não são obrigatórios¹⁷⁹. Servem para orientar o processo de integração, tendo em vista sua utilidade na aproximação legislativa.

Apesar de o parecer não ser vinculativo, a Comissão pode recorrer ao TJCE toda vez que emitir “parecer motivado” e que o Estado-Membro não cumprir a determinação dentro do prazo previsto¹⁸⁰.

É difícil distinguir entre pareceres e recomendações. Tem-se dito, no entanto, que enquanto o parecer é expressão de mera opinião sobre determinado assunto, a recomendação é instrumento de ação indireta dirigida à aproximação das legislações, e que só se diferencia da diretiva pelo fato de que esta tem caráter obrigatório¹⁸¹.

3.3.3.3 Comunidade Européia do Carvão e do Aço *vis-à-vis* Comunidade Européia

Conforme visto acima, as denominações dos instrumentos normativos criados pelos Tratados de Paris e de Roma para o desenvolvimento das Comunidades Européias são distintas. As características, contudo, permanecem semelhantes.

Enquanto no Tratado de Paris existem as “decisões gerais” para se referir àqueles atos que são obrigatórios em todos os seus elementos, nos Tratados de Roma foram criados os “regulamentos”. As “recomendações” do Tratado de Paris, que obrigam pelo resultado, e não pelo meio, são semelhantes às “diretivas” dos Tratados de Roma¹⁸². As “decisões individuais” do Tratado de Paris, destinadas a pessoas específicas, correspondem às “decisões” dos Tratados de Roma. Já os “pareceres” estão presentes em todos os tratados mencionados.

O importante, no entanto, não é a denominação que o ato recebe da instituição comunitária, mas sim o seu objeto e conteúdo frente ao tratado fundador. O

¹⁷⁹ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 249 (ex-Artigo 189), par. 5º: “[a]s recomendações e pareceres não são vinculativos”.

¹⁸⁰ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 226 (ex-Artigo 169), par. 2º.

¹⁸¹ LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 118.

¹⁸² Restam, porém, algumas diferenças. “[À] diretiva comunitária (Artigos 189 e 161 do Tratado de Roma) corresponde a recomendação CECA (cf. Artigo 14 do Tratado de Paris), ocorrendo variação quanto aos possíveis destinatários de cada uma: na CEE e EURATOM, os destinatários das Diretivas podem ser todos os Estados-membros, alguns deles ou um único; enquanto na CECA, as Recomendações podem da mesma forma ser dirigidas a Estados-membros, bem como a operadores privados em carvão e

Tribunal, inclusive, se reserva o direito de “modificar a denominação”, se for necessário¹⁸³.

Por fim, além das normas de Direito Comunitário Originário e das normas de Direito Comunitário Derivado dirigidas aos Estados-Membros ou a particulares, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou domiciliados no território da União Européia, existem normas derivadas destinadas às próprias instituições comunitárias. Essas normas servem para disciplinar as atividades internas, a organização e o funcionamento geral das instituições das Comunidades¹⁸⁴. De acordo com Jorge Fontoura, “[c]om toda a cautela que deve derivar das comparações fáceis, poderíamos aqui entrever o nítido delinear de um incipiente direito administrativo intracomunitário”¹⁸⁵.

3.3.4 Outras fontes do Direito Comunitário

Já foram apresentados alguns aspectos atinentes ao Direito Comunitário Originário, que envolve os Tratados constitutivos e modificativos das Comunidades Europeias, bem como do Direito Comunitário Derivado, categoria em que se inserem os regulamentos (decisões gerais), diretivas (recomendações), decisões (decisões individuais), recomendações e pareceres, além dos atos internos inominados.

Existem, contudo, outras fontes do Direito Comunitário que apresentam certa relevância, como os acordos internacionais, as convenções entre os Estados-Membros, a jurisprudência e o Direito Supletivo.

Os acordos internacionais refletem a atuação da União Européia no cenário internacional. Esses acordos são, basicamente, de dois tipos: acordos de associação e acordos de cooperação. Os acordos de associação são utilizados como forma de

aço, a uma ou mais sociedades mineradoras e siderúrgicas (cf. Artigo 60, n. 2, “a”; Artigo 66, n.7 e Artigo 80 CECA)”. CASELLA. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*, p. 137.

¹⁸³ “A Corte não pode ficar adstrita ao título oficial da medida, devendo primeiro levar em conta seu objeto e conteúdo”. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Recurso de Anulação. Casos acumulados nºs 16 e 17/62. Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e outros versus Conselho da CEE. Acórdão de 14 de dezembro de 1962. *Recueil* 1962. p. 908.

¹⁸⁴ “*Estos actos no suerten efectos jurídicos fuera de las relaciones interinstitucionales, y algunos de ellos ni siquiera fuera de la propia institución*”. LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 118.

¹⁸⁵ FONTOURA. *Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária*, p. 49.

estabelecer relações especiais com terceiros países que vão além de disposições de política comercial, incluindo estreita cooperação econômica e financeira¹⁸⁶.

Os acordos de cooperação são dirigidos eminentemente para aprofundamento das relações de cooperação econômica com regiões de menor desenvolvimento no mundo, como aquelas localizadas no norte da África.

As convenções entre Estados-Membros envolvem questões que geralmente estão fora da esfera de competências das Comunidades Europeias e visam, na maior parte das vezes, à criação de Direito Uniforme na União Européia¹⁸⁷. Existem diversas convenções entre Estados-Membros das Comunidades em matéria de Direito Internacional Privado.

A jurisprudência desempenha papel fundamental no processo de integração europeu. Disposições vagas ou imprecisas dos Tratados obtiveram sua interpretação com o trabalho incessante do Tribunal de Justiça.

Houve, inicialmente, intensos debates sobre as decisões do TJCE, já que este interpretava as normas baseando-se, principalmente, nos fins perseguidos pelas Comunidades (interpretação teleológica). Diversos Estados-Membros contestaram o avanço do Direito Comunitário sobre o direito interno, resultante desse tipo de hermenêutica. As principais características do Direito Comunitário, como aplicabilidade direta, efeito direto, primado sobre o direito interno e especificidade, foram definidas por meio da jurisprudência do TJCE.

Nos casos em que o ordenamento jurídico comunitário não disponha de normas para um caso específico, os juízes comunitários devem recorrer ao Direito Internacional Público ou, ainda, ao direito interno pertinente, chamados de Direito Supletivo.

¹⁸⁶ “Nesse âmbito, existem duas formas de Acordos de Associação: acordos para manter as relações especiais de certos Estados-membros da UE com terceiros países, notadamente os países e territórios ultramarinos que mantinham relações econômicas coloniais muito estreitas, representados pela eliminação progressiva dos direitos aduaneiros sobre as mercadorias provenientes desses países, bem como pela ajuda técnico-financeira, colocada em prática por meio do Fundo Europeu de Desenvolvimento; somam-se a esses acordos para preparar uma eventual adesão e para criar uma *União Aduaneira*, destinados à aproximação das condições econômicas de um país candidato à adesão, às existentes na União. Tal procedimento foi utilizado no caso da Grécia, que assinou um Acordo de Associação com a Comunidade Econômica Européia já em 1962”. SILVA, Roberto Luiz. **Direito Comunitário e da Integração**. Porto Alegre: Síntese, 1999. p. 76.

¹⁸⁷ Com relação à aplicação do Direito Uniforme, ver COSTA, José Augusto Fontoura. **Normas de Direito Internacional: aplicação uniforme do direito uniforme**. São Paulo: Atlas, 2000. Sobre uniformização jurídica em processos de integração, ver PABST, Haroldo. **Mercosul: Direito da Integração**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 57-145.

Finalmente, os Princípios Gerais de Direito também podem ser utilizados para interpretação das normas e preenchimento de lacunas legislativas¹⁸⁸.

3.3.5 Direito Comunitário e soberania

Os debates acerca da soberania foram bastante intensos durante toda a história moderna. As primeiras manifestações vieram com os trabalhos de Jean Bodin, no início do século XVI. Esse autor, favorável ao poder monárquico, descrevia a soberania como “o poder absoluto e perpétuo de uma República”¹⁸⁹.

O contratualista absolutista Thomas Hobbes defendeu que a unidade do poder soberano seria elemento fundamental para a preservação do Estado¹⁹⁰. Para o autor, a doutrina de que o poder soberano pode ser dividido é “aberta e diretamente contrária à essência do Estado”¹⁹¹. Thomas Hobbes eliminou, ainda, os limites do poder, pois “o poder ilimitado [apenas do representante, o soberano] é soberania absoluta”¹⁹².

Jean-Jacques Rousseau apresentou novo enfoque em torno da idéia de soberania¹⁹³. Para esse contratualista liberal, a soberania está assentada na “vontade geral” do povo, de forma que é inalienável e indivisível. A soberania é inalienável

¹⁸⁸ Dromi, Ekmekdjian e Rivera descrevem os Princípios Gerais de Direito como “aquellas reglas jurídicas no escritas, comunes y aceptadas por todos los sistemas jurídicos nacionales o internacionales, que forman parte del orden jurídico por constituir los soportes estructurales del sistema normativo” (grifos no original). DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel A.; RIVERA, Julio C. **Derecho Comunitario: sistemas de integración & regimen del Mercosur**. 2. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 161.

¹⁸⁹ Conforme Dalmo de Abreu Dallari, Jean Bodin foi o primeiro a desenvolver o conceito de soberania no conjunto literário *Les Six Livres de la République*, escrito no ano de 1576. A definição de soberania por Jean Bodin consta do Capítulo VIII, do Livro I. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 65.

¹⁹⁰ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. p. 103-218.

¹⁹¹ Thomas Hobbes, ao escrever sobre as “coisas que enfraquecem ou levam à dissolução do Estado”, discutiu várias teorias que prejudicavam o Estado. A sexta doutrina criticada por Thomas Hobbes foi exatamente aquela que defendia que “o poder soberano pode ser dividido”. Argumenta Thomas Hobbes: “[p]ois em que consiste dividir o poder de um Estado senão em dissolvê-lo, uma vez que os poderes se destroem mutuamente uns aos outros?”. HOBBS. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**, p. 194.

¹⁹² Conforme Thomas Hobbes, as pessoas viviam, inicialmente, em um Estado Natural agressivo e difícil de sobreviver. Para garantir a preservação da vida e a liberdade, todos firmaram um pacto social, dando poderes ao soberano para manter a paz. Os súditos devem, assim, obedecer ao poder soberano ilimitado, exceto nos casos em que esteja em risco a própria vida. Afinal, “o fim da obediência é a proteção”. HOBBS. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**, p. 135 e 137.

¹⁹³ A obra fundamental de Jean-Jacques Rousseau, intitulada “O Contrato Social ou Princípios do Direito Político” foi redigida em 1758 e publicada, em segunda versão modificada, em 1762. As modificações, contudo, não foram significativas. Prefácio de Pierre Burgelin. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. xx-xxi.

porque pertence ao povo, só existe se estiver ligada à “vontade geral” do povo¹⁹⁴. E se trata de poder indivisível porque só pode estar assentada no interesse geral, devendo envolver todos os membros da sociedade¹⁹⁵. Trata-se da soberania popular.

Não existe conceito plenamente aceito de soberania. Sob enfoque político, soberania poderia ser conceituada como “poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar as competências”¹⁹⁶. A partir de um prisma jurídico, soberania seria “o poder de decidir em última instância sobre a atributividade das normas, vale dizer, sobre a eficácia do direito”¹⁹⁷.

Outro conceito de soberania, desta vez incluindo elementos sociais, jurídicos e políticos, poderia ser “o poder de organizar-se juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência”¹⁹⁸.

A teoria clássica entende a soberania, portanto, como poder uno, indivisível, inalienável e imprescritível¹⁹⁹. Desde o surgimento das Comunidades Europeias, contudo, essa teoria clássica tem-se mostrado inadequada para descrever os recentes avanços da integração²⁰⁰.

A insuficiência da teoria clássica tem como causa principal a sua incapacidade de interpretar certa característica peculiar ao direito ligado à integração em etapas avançadas: “a divisibilidade da soberania”²⁰¹. Para Pierre Pescatore, é exatamente

¹⁹⁴ “Digo, pois, que a soberania, sendo apenas o exercício da vontade geral, nunca pode alienar-se [...]”. ROUSSEAU. *O contrato social*, p. 33.

¹⁹⁵ “Pela mesma razão por que é inalienável, a soberania é indivisível, visto que a vontade ou é geral ou não o é; ou é a do corpo do povo, ou unicamente de uma parte. No primeiro caso, essa vontade declarada é um ato de soberania e faz lei; no segundo, não passa de uma vontade particular ou de um ato de magistratura; é, quando muito, um decreto”. ROUSSEAU. *O contrato social*, p. 34-35.

¹⁹⁶ DALLARI. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 68.

¹⁹⁷ DALLARI. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 68.

¹⁹⁸ REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 2. ed. São Paulo: Martins, 1960. p. 127.

¹⁹⁹ A soberania é “*una* porque não se admite num mesmo Estado a convivência de duas soberanias [...] É *indivisível* porque, além das razões que impõem sua unidade, ela se aplica à universalidade dos fatos ocorridos no Estado, sendo inadmissível, por isso mesmo, a existência de várias partes separadas da mesma soberania [...] A soberania é *inalienável*, pois aquele que a detém desaparece quando ficar sem ela, seja o povo, a nação, ou o Estado. Finalmente, é *imprescritível* porque jamais seria verdadeiramente superior se tivesse prazo certo de duração” (grifos no original). DALLARI. *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 69.

²⁰⁰ LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 14-19.

²⁰¹ PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 26

essa característica que diferencia os esquemas de coordenação daqueles de mera cooperação. Apenas na cooperação a soberania permanece intacta²⁰².

Os limites do conceito de soberania estatal, portanto, devem ser repensados em face do novo cenário em que ocorrem as relações internacionais, principalmente com a intensificação da interdependência global, do multilateralismo e dos processos de integração regional. Os vínculos entre os Estados são tão estreitos que não é mais possível falar em soberania una e indivisível, como se cada sujeito internacional pudesse tomar todas as decisões de maneira completamente independente dos demais Estados e organizações internacionais. A aceitação da divisibilidade da soberania é, enfim, imperiosa para compreender os atuais fenômenos internacionais.

3.3.6 Direito Comunitário e supranacionalidade

A inadequação do conceito clássico de soberania, como poder uno e indivisível, em face do surgimento do Direito Comunitário, está estreitamente ligada ao desenvolvimento de um novo elemento jurídico e político, a supranacionalidade²⁰³.

A expressão “supranacionalidade” foi empregada pela primeira vez na versão francesa do Tratado de Paris (1951) para descrever as funções dos membros da Alta Autoridade. Apesar de ser freqüentemente associado ao processo de integração europeu, o termo jamais foi utilizado com relação às Comunidades²⁰⁴.

²⁰² Além da teoria da indivisibilidade da soberania, outra posição fortemente criticada por Pierre Pescatore é a da separação entre “soberania” e “competência” para explicar a integração. Segundo esta última corrente, em sistemas de integração os Estados-Membros transfeririam apenas competências para a Comunidade, deixando a soberania intacta. Segundo o referido autor, essa explicação é um eufemismo, “uma máscara posta sobre a realidade”, já que a “transferência de competências” em questão se refere ao cumprimento de funções fundamentais e vitais do Estado, como formulação de políticas, legislação e administração da justiça. O objetivo final dessa explicação seria, na verdade, criar um reduto para os Estados poderem descumprir compromissos internacionais. Mais uma vez, uma “negação potencial dos efeitos da integração”. PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 28.

²⁰³ O conceito de supranacionalidade é de difícil definição, principalmente por causa das opiniões divergentes apresentadas pelos estudiosos. Baseado na doutrina de Joseph Weiler, Paulo Borba Casella afirma que o conceito de supranacionalidade é “amorfo e impreciso”, mas defende a análise do conceito a partir de dois aspectos: “normativo” e “decisional”. “Supranacionalismo normativo diz respeito ao relacionamento e hierarquia existente entre, de um lado, políticas comunitárias e respectivas medidas legais, e de outro, políticas concorrentes e medidas legais, emanadas dos Estados-membros. O supranacionalismo decisional, ou institucional, de outro lado, diz respeito ao quadro institucional e processos de tomada de decisões, e não somente à atribuição formal, mas ao efetivo desempenho de poderes, por meio do qual as políticas comunitárias são preparatoriamente iniciadas, debatidas e formuladas, a seguir, promulgadas e finalmente aplicadas”. CASELLA. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*, p. 207 e 215.

²⁰⁴ O termo “supranacional” foi introduzido no vocabulário jurídico europeu por meio do Artigo 9º do Tratado de Paris, em seus pars. 5º e 6º, ao se referir à função dos membros da Alta Autoridade, mas não com relação à Comunidade em si. Na década de sessenta, não entanto, o Artigo 9º foi suprimido com o

Desde o início, a noção de supranacionalidade foi alvo de fortes críticas, geradas, principalmente, pela confusão em torno do seu significado²⁰⁵. Deve-se ressaltar que o emprego desta expressão no Tratado de Paris ocorreu apenas por causa do consenso entre as Partes de não utilizar o termo “federal”²⁰⁶. Nem os próprios legisladores e negociadores tinham noção exata do conteúdo da palavra “supranacionalidade”²⁰⁷.

As tentativas de delimitar o alcance do termo por vezes pendem para análise exclusivamente política, outras vezes o enfoque é jurídico. Fausto de Quadros critica essas posições por considerar que a “supranacionalidade” só pode ser entendida por meio de estudo conjunto de ambas as áreas²⁰⁸.

Conforme a teoria clássica de Pierre Pescatore, pode-se distinguir o essencial do acessório com relação à supranacionalidade. Resumidamente, três elementos podem ser considerados essenciais para a caracterização da supranacionalidade: (i) “o reconhecimento, por um grupo de Estados, de um conjunto de interesses comuns”, ou, ainda, “de um conjunto de valores comuns”; (ii) “a criação de um poder efetivo, colocado a serviço desses interesses ou valores”; e (iii) “a autonomia desse poder”²⁰⁹.

Tratado de Bruxelas, conforme previsão do Artigo 19 deste Tratado. A primeira vez que se tentou caracterizar como “supranacional” toda a Comunidade foi com a fracassada CED que rezava: “[p]elo presente tratado as Altas Partes Contratantes instituem entre elas uma Comunidade Européia de Defesa de caráter supranacional, dotada de órgãos comuns, forças armadas comuns e orçamento comum”. QUADROS, Fausto de. **Direito das Comunidades Européias e Direito Internacional Público**. Lisboa: Almedina, 1991. p. 131-132.

²⁰⁵ Conforme Pierre Pescatore, “[d]e esta confusión al escepticismo no hay más que un paso”. PESCATORE. **Derecho de la Integración**, p. 41.

²⁰⁶ Na tentativa de posicionar a supranacionalidade em relação a outras concepções já existentes, Robert Schuman, em prefácio à obra de Paul Reuter sobre a CECA, dispõe que “o supranacional situa-se a igual distância entre, por um lado, o individualismo internacional, que considera como intangível a soberania nacional e só aceita a limitação de soberania proveniente de obrigações contratuais, provisórias e revogáveis; e, por outro lado, o federalismo de Estados, que se subordinam a um Super-Estado dotado duma soberania territorial própria [...]”. QUADROS. **Direito das Comunidades Européias e Direito Internacional Público**, p. 143.

²⁰⁷ QUADROS. **Direito das Comunidades Européias e Direito Internacional Público**, p. 154.

²⁰⁸ “[...] o princípio da supranacionalidade pertence àquele vasto conjunto de domínios do processo de integração europeia em que a Política e o Direito se entrecruzam e se interpenetram. Tentar estudá-los numa perspectiva eminentemente política ou exclusivamente jurídica é, pois, distorcer a realidade, viciar os conceitos e, portanto, deformar o seu conhecimento”. QUADROS. **Direito das Comunidades Européias e Direito Internacional Público**, p. 138.

²⁰⁹ PESCATORE. **Derecho de la Integración**, p. 42.

O primeiro elemento para caracterizar a supranacionalidade é a existência de interesses ou valores comuns que estejam acima dos interesses ou valores nacionais de cada Estado-Membro. Estes últimos devem estar subordinados, aliás, àqueles.

Os interesses ou valores comuns não serão de grande valia se não houver poderes efetivos para exigir a observância desses interesses ou valores em prol do objetivo comum. Esses poderes incluem “adotar decisões que comprometam os Estados”, “estabelecer regras de Direito que devam ser respeitadas pelos Estados” e “pronunciar decisões judiciais que ditem o Direito”²¹⁰.

O terceiro elemento essencial se refere à “autonomia” do poder efetivo. A autonomia está refletida na independência do poder em relação aos Estados participantes, “de maneira tal que possa ser posta exclusivamente a serviço da finalidade reconhecida como comum”²¹¹.

Aos três elementos essenciais da supranacionalidade, Pierre Pescatore acrescentou três elementos que considera acessórios: (i) institucionalização; (ii) exercício direto do poder; e (iii) coerção.

Com relação ao primeiro elemento, Pierre Pescatore acredita que um simples procedimento de decisão por maioria em órgão intergovernamental, com a eliminação do veto unilateral, poderia garantir certa autonomia. O autor não nega, no entanto, que a institucionalização representa um progresso decisivo em direção à supranacionalidade²¹².

O efeito direto do poder constituiria o segundo elemento acessório da supranacionalidade²¹³. Essa característica não é essencial porque, mesmo nos casos em que os Estados tenham que tomar medidas internas para dar cumprimento à execução da vontade comum, seria possível constatar a existência de vontade autônoma.

Outrossim, os Estados participantes já estariam obrigados a cumprir as determinações comunitárias mesmo que não houvesse efeito direto. Mas, como no caso da institucionalização, o efeito direto também representa forma particularmente aperfeiçoada de poder supranacional.

²¹⁰ PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 43.

²¹¹ PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 43.

²¹² PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 45.

²¹³ Adotando a definição apresentada pelo próprio Pierre Pescatore, “*la inmediatez del ejercicio de los poderes [significa] la capacidad de órganos internacionales para atravesar la pantalla de los Estados y*

O terceiro elemento acessório da supranacionalidade corresponde ao poder de coerção. Para Pierre Pescatore, a exigência da coerção como elemento essencial em processos de integração é desnecessária e, inclusive, faria com que todos “fechassem os olhos para as etapas iniciais e mais fracas da evolução supranacional”²¹⁴.

Pierre Pescatore entende, enfim, a supranacionalidade como “um poder, real e autônomo, posto a serviço de objetivos comuns a vários Estados”²¹⁵. Os aspectos da institucionalização, efeito direto e coerção representariam mero aprofundamento da supranacionalidade, e não pré-requisitos para a sua caracterização.

Fausto de Quadros apresenta estudo sistematizado da supranacionalidade assentado nos últimos desenvolvimentos da integração europeia. Para esse autor português, o poder supranacional é composto por quatro elementos fundamentais.

Primeiro, o poder supranacional corresponde a poder “hierarquicamente superior ao poder dos Estados”²¹⁶. Fausto de Quadros chega a essa conclusão com base em três razões: (i) a própria etimologia da palavra (formada pela junção de “supra” e “nacional”); (ii) com esse entendimento a palavra entrou no vocabulário jurídico-político da integração europeia; e (iii) pela relação de subordinação que se impõe para a constituição das Comunidades, sem o que haveria mera cooperação internacional.

Segundo, o poder supranacional surge da transferência definitiva de poderes soberanos dos Estados-Membros²¹⁷. São corolários desse elemento da supranacionalidade o primado do Direito Comunitário frente ao direito interno, aplicabilidade direta daquele Direito na ordem jurídica interna dos Estados e o efeito direto das normas comunitárias em relação aos cidadãos.

Terceiro, o poder verdadeiramente supranacional goza de autonomia em relação ao poder político dos Estados-Membros. Isso significa que o poder supranacional “existe *de per se*, não se confunde com o poder político dos Estados,

dirigirse directamente, a través de medidas legislativas, administrativas o judiciales, a los súbditos de dichos Estados”. PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 45.

²¹⁴ PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 46.

²¹⁵ PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 43.

²¹⁶ QUADROS. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*, p. 158.

²¹⁷ Para Fausto de Quadros, o poder supranacional nasce “de uma fusão parcial de poderes soberanos estaduais, que resulta da transferência definitiva pelos Estados membros dos seus poderes soberanos nos domínios abrangidos pelo acto institutivo da entidade supranacional”. QUADROS. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*, p. 161.

isolados ou em conjunto, não se encontra na titularidade destes, nem fica na sua exclusiva disponibilidade”²¹⁸.

Quarto, o exercício do poder supranacional ocorre com independência em relação ao poder político dos Estados-Membros²¹⁹. Para configurar essa independência, deve-se permitir que a ordem jurídica supranacional seja criada, modificada ou extinta, pelo menos preponderantemente, por órgão(s) que represente(m) o interesse supranacional e não os interesses dos Estados.

Este último elemento, na concepção de Fausto de Quadros, tem duas conseqüências de grande importância. A primeira é que não se exige que todos os órgãos sejam independentes, mas que a palavra decisiva seja em favor dos interesses da Comunidade. A segunda conseqüência é o “reconhecimento de interesses comuns, próprios das Comunidades como tais, distintos dos interesses dos Estados, isolados ou em conjunto”²²⁰.

3.3.5 Relação entre Direito Comunitário e Direito Internacional Público clássico

Questão de grande importância é a relação entre Direito Comunitário e Direito Internacional Público clássico²²¹. Por serem os Estados-Membros da União Europeia, bem como as Comunidades que a constituem²²², atores internacionais bastante participativos, é possível que ocorram conflitos entre normas contidas em tratados internacionais e normas comunitárias.

²¹⁸ QUADROS. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*, p. 163.

²¹⁹ O autor distingue a quarta característica (independência) da terceira (autonomia) nos seguintes termos: “[...] enquanto que a autonomia é exigida em função duma visão mais *estática* da *posição relativa* dos dois poderes, o supranacional e o estadual, a independência resulta duma concepção mais *dinâmica* acerca desse confronto, porquanto diz respeito fundamentalmente ao *exercício* e à *expressão* do poder supranacional” (grifos no original). QUADROS. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*, p. 163.

²²⁰ QUADROS. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*, p. 166.

²²¹ Entende-se por Direito Internacional Público clássico “a ordem jurídica que assenta na soberania indivisível dos Estados, no individualismo internacional dos Estados, e que, portanto, promove em relação às soberanias estaduais uma acção de mera coordenação. Trata-se, por conseguinte, de um Direito que só atribui direitos-e impõe obrigações aos Estados”. QUADROS. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*, p. 174.

²²² Todas as três Comunidades Europeias possuem personalidade jurídica internacional concedida pelos seus Tratados fundadores: Tratado CE, Artigo 281 (ex-Artigo 210); Tratado CEEA, Artigo 184; e Tratado CECA, Artigo 6º. São atributos da personalidade jurídica internacional “*el derecho de ejercitar acciones ante los tribunales o, de forma más general, de ser parte en los procedimientos de solución de controversias, así como la responsabilidad internacional, tanto activa como pasiva*”. LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 79.

Os direitos e obrigações decorrentes de tratados internacionais firmados por um ou mais Estados-Membros com terceiros Estados antes de 1º de janeiro de 1958 ou, no caso dos Estados que aderiram aos Tratados fundadores, anteriormente à data da respectiva adesão, não são prejudicados pelos dispositivos do Tratado de Roma²²³. Neste caso, porém, os Estados-Membros “recorrerão a todos os meios adequados para eliminar as incompatibilidades verificadas. Caso seja necessário, os Estados-Membros auxiliar-se-ão mutuamente para atingir essa finalidade, adotando, se for caso disso, uma atitude comum”²²⁴.

O TJCE já se posicionou em relação ao Artigo 307 (ex-Artigo 234) do Tratado de Roma (CE). O acórdão do caso *International Fruit Company NV contra Produktschap voor Groenten en Fruit*, também conhecido como “acórdão GATT”, confirmou a obrigatoriedade do Acordo Geral de Tarifas e Comércio para os Estados-Membros das Comunidades Europeias com base no referido artigo e na transferência de competências em matéria de política comercial e exercício efetivo dessas competências pelas instituições no seio do GATT²²⁵.

Com a decisão no caso *Advogado Geral (Irlanda) contra Juan C. Burgoa*, o TJCE expandiu a interpretação do Artigo 307 (ex-Artigo 234) e garantiu a observância de todos os tratados internacionais firmados antes de entrarem em vigor os Tratados de Roma²²⁶.

As Comunidades Europeias, como gozam de personalidade jurídica internacional, podem também firmar tratados internacionais com terceiros Estados. O próprio Tratado de Roma (CE) prevê que “[o]s acordos celebrados nas condições previstas no presente artigo [tratados internacionais firmados pela Comunidade] são vinculativos para as instituições da Comunidade e para os Estados-Membros”²²⁷.

²²³ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 307 (ex-Artigo 234), par. 1º.

²²⁴ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 307 (ex-Artigo 234), par. 2º.

²²⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Casos acumulados nºs 21 a 24/72. *International Fruit Company NV e outros versus Produktschap voor Groenten en Fruit*. Acórdão de 12 de dezembro de 1972. *Recueil* 1972. c. p. 1226.

²²⁶ “O artigo 234 do Tratado deve ser interpretado no sentido de que a aplicação do tratado não afete o devido respeito aos direitos de terceiros Estados derivados de convênio celebrado com Estado-Membro antes da entrada em vigor do Tratado ou, conforme o caso, da adesão do Estado-Membro, das obrigações derivadas do convênio, e, em consequência, as Instituições da Comunidade não devem obstaculizar a execução destes compromissos pelo Estado-Membro de que se trate”. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 812/79. *Advogado Geral (Irlanda) versus Juan C. Burgoa*. Acórdão de 14 de outubro de 1980. *Recueil* 1980. p. 2803.

²²⁷ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 300 (ex-Artigo 228), par. 7º.

Os tratados internacionais são, portanto, obrigatórios para as Comunidades e, apesar de estarem submetidos aos Tratados constitutivos e modificativos, prevalecem sobre o Direito Derivado. “A subordinação dos acordos aos Tratados advém do fato de que as competências comunitárias são de atribuição. Da mesma forma que os atos das Instituições, [os acordos] são instrumentos para realizar os objetivos do Tratado e, por conseguinte, dependem deste”²²⁸.

A prevalência dos tratados internacionais sobre o Direito Comunitário Derivado foi reconhecida pela jurisprudência do TJCE, notadamente por meio do já mencionado acórdão GATT.

Em suma, os tratados internacionais firmados pelos Estados-Membros vinculam estes, mas não as Comunidades. Os tratados celebrados pelas Comunidades vinculam estas, bem como os Estados-Membros. Os tratados internacionais são obrigatórios e estão hierarquicamente abaixo dos Tratados constitutivos e modificativos das Comunidades (Direito Comunitário Originário), mas acima das normas emanadas das instituições comunitárias (Direito Comunitário Derivado).

3.3.6 Relação entre Direito Comunitário e direito interno

O desenvolvimento de processos de integração levou à criação de nova estrutura jurídica, capaz de fazer frente às demandas comunitárias. A doutrina e a jurisprudência se posicionam de diferentes formas em relação à qualificação do emergente Direito Comunitário. As principais posições são: (i) Direito Comunitário é direito estatal; (ii) Direito Comunitário é direito federal; (iii) Direito Comunitário é direito supranacional; (iv) Direito Comunitário é direito *sui generis*; e (v) Direito Comunitário é Direito Internacional Público clássico²²⁹.

Existe hoje razoável consenso de que o Direito Comunitário resulta de processos de integração profunda²³⁰, constituindo novo sistema normativo, com

²²⁸ LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 126.

²²⁹ Após refutar cada uma dessas teorias, Fausto de Quadros defendeu a posição de que o direito das Comunidades Europeias representa estágio superior de evolução do Direito Internacional Público. QUADROS. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*, p. 97-178.

²³⁰ Nos termos da distinção feita por Heber Arbuét Vignali entre integração de baixa intensidade, integração de média intensidade e integração profunda ou comunitária. A primeira seria próxima à simples cooperação internacional. A segunda já conta com instituições próprias, mas com poucas competências. A terceira forma envolve a criação de organizações supranacionais. ARBUET VIGNALI, Heber. *Teoria geral da integração e sistemas jurídicos comunitários*. *Revista CEJ* (Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Jurídicos), v. 1, n. 2 (1997), Brasília: CJF, 1997, p. 26.

“independência científica, tanto do Direito Interno como do Direito Internacional, possui suas próprias fontes, seu próprio sujeito, suas próprias formas de interpretação e execução [e] seus próprios princípios fundamentais”²³¹.

Os traços característicos do Direito Comunitário não foram, contudo, acolhidos por todos. Pelo contrário, resultaram de incansável trabalho jurisprudencial do TJCE no sentido de interpretar as normas dos Tratados constitutivos e de torná-las eficazes²³².

As principais características do Direito Comunitário estão expressas em diversos pareceres e decisões do TJCE²³³ e são as seguintes: autonomia, primado, efeito direto, aplicabilidade direta e uniformidade de interpretação e aplicação²³⁴.

3.3.6.1 Autonomia

O Direito Comunitário, elaborado com a finalidade de criar meios capazes de fazer avançar o processo integracionista europeu, não corresponde ao direito interno do Estados-Membros, nem ao Direito Internacional Público clássico. Mas, apesar disso, não chega a ser “um direito *sui generis*; revolucionário ou gratuitamente subvertedor de convicções jurídicas seculares”²³⁵.

O Direito Comunitário apenas representa o reflexo de uma nova realidade, a integração de Estados soberanos com o objetivo de estreitar os laços comerciais,

²³¹ ARBUET VIGNALI. Teoria geral da integração e sistemas jurídicos comunitários, p. 26.

²³² OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur. In BASSO, Maristela (org.). Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. p. 17.

²³³ Ver, por exemplo, o Parecer Consultivo nº 01/91, citado por Martha Olivar Jimenez. Dentre outras coisas, o Parecer Consultivo apresenta como traços característicos do Direito Comunitário a especificidade (novo ordenamento jurídico), a prevalência sobre o direito interno dos Estados-Membros e o efeito direto de algumas normas. OLIVAR JIMENEZ. La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur, p. 18.

²³⁴ Segundo Jorge Alves, as relações entre Direito Comunitário e o direito interno se desenvolvem em quatro esferas diferentes: (i) *relações de substituição*: “[o] direito nacional pode ser totalmente substituído pelo direito comunitário quer originário quer derivado” em áreas específicas como direito aduaneiro; (ii) *relações de harmonização*: “na harmonização subsistem o direito interno e o direito comunitário. Porém, deve haver aproximação da legislação nacional em face à legislação comunitária. O direito nacional é modificado e alterado alinhando-se pelas concepções comunitárias”; (iii) *relações de coordenação*: “nas relações de coordenação o direito comunitário influencia o direito nacional dos diferentes Estados membros. São estabelecidas relações e ajustamentos entre as diferentes legislações nacionais”; e (iv) *relações de coexistência*: “[p]odem, por fim, coexistir a ordem jurídica comunitária e a ordem jurídica interna dos Estados membros sem que uma interfira na outra”. ALVES. Lições de Direito Comunitário, p. 227-229.

²³⁵ FONTOURA. Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária, p. 49.

econômicos, sociais e culturais. O Direito Comunitário tem condições de se desenvolver de forma autônoma, utilizando-se residualmente do aparato estatal.

O Direito Comunitário pode ser considerado autônomo em relação ao Direito Internacional Público e ao direito interno de cada Estado-Membro, levando-se em consideração origem, finalidade, destinatários, órgãos e princípios daquele²³⁶. A autonomia do Direito Comunitário é fundamento do primado e da aplicabilidade direta²³⁷.

A fonte originária do Direito Comunitário é formada por tratados de Direito Internacional Público, como os Tratados de Paris e de Roma. O ordenamento jurídico comunitário é, no entanto, mais amplo e abrange todo o “complexo de normas que na conformidade do sistema de produção legislativa instituído pelos Tratados, a Autoridade Comunitária está ela própria habilitada a adoptar”²³⁸.

A finalidade dos Tratados de Paris e de Roma não era simples coordenação de soberanias estatais, como geralmente ocorre com os instrumentos do Direito Internacional Público, mas criar Comunidades autônomas, dotadas de estrutura institucional própria. A ordem comunitária visa à subordinação dos interesses dos Estados-Membros aos interesses da Comunidade. Essa finalidade específica rege a aplicação e a interpretação do Direito Comunitário²³⁹.

No Direito Internacional Público os destinatários são os Estados e, ocasionalmente, as Organizações Internacionais. Raras vezes as suas normas se dirigem a particulares. Já o Direito Comunitário tem como destinatários os Estados-Membros, as instituições da União Européia e os indivíduos.

A União Européia dispõe de sistema autônomo de produção normativa. Além disso, a interpretação, a aplicação e a hierarquização das normas comunitárias

²³⁶ CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 224.

²³⁷ ALVES. *Lições de Direito Comunitário*, p. 246.

²³⁸ CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 224.

²³⁹ Sempre que os princípios do Direito Internacional Público forem incompatíveis com a natureza jurídica, a estrutura institucional ou os objetivos da União Européia, o Tribunal de Justiça afasta a sua aplicação. “Assim, por exemplo, o TJCE julgou já que o princípio do direito internacional público segundo o qual a violação substancial de um tratado multilateral autoriza o Estado afectado por tal violação a suspender a aplicação do tratado (cf. o art. 60 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados), não é aplicável no quadro comunitário [...] As excepções ‘*tu quoque*’ e ‘*non adimpleti contractus*’, e bem assim a fundada no ‘estado de necessidade’ – admitidas em DIP – não têm, pois, cabimento no quadro da ordem jurídica comunitária”. CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 226.

dependem dos órgãos jurisdicionais próprios (TPI e TJCE) e dos órgãos jurisdicionais nacionais, que são os que efetivamente aplicam a norma comunitária ao fato.

Os princípios fundamentais específicos da ordem jurídica comunitária também permitem concluir pela autonomia do Direito Comunitário em relação às outras ordens existentes. Esses princípios são a aplicabilidade direta, efeito direito, primado e interpretação uniforme.

A autonomia do Direito Comunitário em relação ao direito interno se manifesta também na impossibilidade de o TJCE interpretar ou aplicar regras de direito interno. O Tribunal de Justiça também não é competente para verificar a legalidade de ato ou medida interna. Segundo Roberto Luiz Silva, isso é “reflexo defensivo do Tribunal contra a ingerência do Direito Interno”²⁴⁰.

O TJCE já se posicionou acerca da autonomia do Direito Comunitário, como se pode depreender do Parecer Consultivo nº 01/91:

[...] o Tratado CEE, ainda que tenha sido celebrado em forma de Convenção Internacional, não deixa de ser a Carta Constitutiva de uma Comunidade de Direito. Conforme reiterada jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Tratados comunitários criaram um *novo ordenamento jurídico* em favor do qual os Estados limitaram, em âmbitos cada vez mais amplos, seus direitos de soberania e cujos sujeitos não são apenas os Estados membros, mas também seus nacionais [...] ²⁴¹ (grifou-se).

A noção de que o Direito Comunitário constitui “nova ordem jurídica” está prevista no acórdão do caso Van Gend en Loos: “[...] que leva a concluir [...] que a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional [...]”²⁴².

Um ano após a decisão do caso Van Gend en Loos, outro acórdão do TJCE viria tornar mais clara ainda a independência e autonomia do Direito Comunitário. Trata-se do acórdão do caso Flaminio Costa contra ENEL. Nesse acórdão o TJCE afirmou que “o Tratado CEE instituiu uma ordem jurídica própria, integrada no sistema jurídico dos Estados-Membros e que se impõe aos seus órgãos jurisdicionais”²⁴³.

²⁴⁰ SILVA. *Direito Comunitário e da Integração*, p. 81.

²⁴¹ UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Parecer Consultivo nº 01 de 14 de dezembro de 1991. *Recueil* 1991. p. I-6079.

²⁴² UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 26/62. N.V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos versus Administration Fiscale Neerlandaise. Acórdão de 5 de fevereiro de 1963. *Recueil* 1963. p. 5.

²⁴³ UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 14/64. Flaminio Costa versus Ente Nazionale per l'Energie Elettrica (ENEL). Acórdão de 15 de julho de 1964. *Recueil* 1964. p. 1141

3.3.6.2 Primado

Considerado um dos pilares do Direito Comunitário, juntamente com o efeito direto, o primado ou prevalência da norma comunitária significa que esta deve ser aplicada mesmo que haja norma contrária no direito interno. Assim, sempre que houver antinomias (conflitos de normas) envolvendo o Direito Comunitário e o direito interno, na esfera de competências daquele, aplica-se o Direito Comunitário, mesmo que a norma nacional seja posterior²⁴⁴.

Sem o princípio do primado do Direito Comunitário em sua área de competência, seria impossível aplicar o direito de forma uniforme em todos os Estados-Membros, e as instituições comunitárias jamais conseguiriam cumprir suas funções e atingir seus objetivos.

Os Tratados constitutivos das Comunidades Europeias não previram a prevalência do Direito Comunitário sobre o direito interno, mas o TJCE garantiu sua efetivação por meio de uma série de decisões. A primeira decisão a reconhecer o princípio foi o acórdão do caso Flaminio Costa contra ENEL. Esse acórdão tornou-se “célebre por afirmar que a criação de uma Comunidade de duração indefinida, a transferência de poderes soberanos a seus órgãos e a realização efetiva de um mercado comum exigiam o reconhecimento do carácter superior das disposições comunitárias”²⁴⁵.

Em outra conhecida decisão, caso Internationale Handelsgesellschaft contra Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel²⁴⁶, o Tribunal afirmou que o Direito Comunitário teria prevalência sobre todo o direito interno, inclusive sobre as

²⁴⁴ Conforme definição de Jorge Alves, o primado do Direito Comunitário “é a prevalência hierárquica do direito comunitário originário ou derivado sobre qualquer regra de direito nacional contrária quer seja anterior quer posterior, de natureza constitucional ou infraconstitucional. O primado do direito comunitário impõe-se quer as suas normas sejam ou não directamente aplicáveis, produzam ou não efeito directo”. ALVES. *Lições de Direito Comunitário*, p. 243.

²⁴⁵ OLIVAR JIMENEZ. *La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur*, p. 21.

²⁴⁶ João Mota de Campos descreve a lenta evolução da jurisprudência comunitária em direção ao primado do Direito Comunitário sobre as normas constitucionais dos Estados-Membros. O acórdão Storck, de 4 de fevereiro de 1959, já sustentava o primado do Direito Comunitário sobre as normas constitucionais, mas de forma indireta. No acórdão Comptoirs de Vente du Charbon de la Ruhr, de 15 de julho de 1960, o TJCE decide que “o direito comunitário não pode ser invalidado pelo direito interno, ainda que de nível constitucional, em vigor num ou noutro Estado-membro”. O acórdão do caso San Michele afirma que não se pode pôr em causa a adesão da República Italiana ao Tratado CECA por causa de incompatibilidades deste Tratado com disposições constitucionais. Foi, contudo, como afirma o autor, apenas no acórdão Internationale Handelsgesellschaft, de 17 de dezembro de 1970, “que o TJCE enfrentou directa e explicitamente a questão da primazia do direito comunitário sobre a ordem constitucional interna”. CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 336-337.

disposições constitucionais²⁴⁷. Em decisão posterior, no entanto, caso Nold contra a Comissão, o Tribunal reconheceu a observância dos direitos fundamentais como parte dos princípios gerais de direito defendidos²⁴⁸.

O TJCE, por meio do acórdão do caso Administração das Finanças do Estado contra Société Anonyme Simmenthal SpA, acrescentou elementos para a caracteriza  o do primado do Direito Comunitário: (i) em virtude desse princípio, os Tratados constitutivos e as normas de efeito direto tornam imediatamente inaplicáveis as normas internas em contrário; e (ii) com rela  o às normas internas posteriores, o Direito Comunitário tem efeito de bloqueio, impedindo que aquelas sejam validamente aplicadas quando contrárias às disposi  es comunit  rias²⁴⁹.

O primado tem por fonte o Tratado, e não as disposi  es constitucionais. Desta forma, não se pode alegar normas constitucionais relativas    rela  o entre direito interno e Direito Internacional Público para barrar a aplica  o do Direito Comunitário. Em face de sua "natureza específica original", deve-se reconhecer o primado do Direito Comunit  rio²⁵⁰.

O acórdão do caso Administra  o das Finanças do Estado contra Société Anonyme Simmenthal SpA cont  m, ainda, referências dirigidas especificamente ao juiz nacional²⁵¹:

[...] todo juiz nacional, frente ao qual se recorre no marco de sua competência, tem a obriga  o de aplicar integralmente o Direito comunitário e proteger os direitos que este confere ao particulares, deixando de aplicar toda disposi  o eventualmente contrária da lei nacional, seja esta anterior ou posterior    norma comunit  ria²⁵².

²⁴⁷ UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso n   11/70. Internationale Handelsgesellschaft mbH versus Einfuhr und Vorratsstelle f  r Getreide und Futtermittel. Acórdão de 17 de dezembro de 1970. *Recueil* 1970. p. 1135.

²⁴⁸ UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Caso n   4/73. Nold versus Comissão. Acórdão de 4 de maio de 1974. *Recueil* 1974. p. 508.

²⁴⁹ UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso n   106/77. Administration des Finances de l'  tat versus Société Anonyme Simmenthal SpA. Acórdão de 9 de março de 1978. *Recueil* 1978. p. 629.

²⁵⁰ LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 181.

²⁵¹ O juiz nacional, sempre que tiver dúvida quanto    interpreta  o do Direito Comunitário, pode utilizar-se do recurso prejudicial, previsto no Artigo 234 (ex-Artigo 177) do Tratado de Roma (CE). O recurso prejudicial    dirigido ao Tribunal de Justiça e pode ser solicitado por uma das partes também. Esse mecanismo de colabora  o entre o juiz nacional e o juiz comunitário    de grande utilidade, uma vez que, como afirma Jorge Fontoura, os juízes nacionais são, em última análise, "os efetivos aplicadores do Direito Comunitário". FONTOURA. *Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária*, p. 52.

²⁵² UNIÃO EUROPÉIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso n   106/77. Administration des Finances de l'  tat versus Société Anonyme Simmenthal SpA. Acórdão de 9 de março de 1978. *Recueil* 1978. p. 629.

As Constituições dos Estados-Membros da União Europeia possuem disposições que permitem a atribuição de competências às Comunidades. Alguns desses dispositivos existiam antes do início do processo de integração, mas a maioria das Constituições teve que ser adaptada para permitir o avanço do processo.

A atual Constituição da República Francesa, de 4 de outubro de 1958, dispõe no Preâmbulo: “[o] povo francês declara solenemente seu respeito aos Direitos do Homem e aos princípios da soberania nacional tais como foram definidos na Declaração de 1789, confirmados e completos pelo Preâmbulo da Constituição de 1946”²⁵³.

Refere-se, portanto, ao conteúdo do Preâmbulo da Constituição anterior, que, no inciso 15, garantia que “sob reserva de reciprocidade, a França aceita limitações de soberania necessárias à organização e à defesa da paz”²⁵⁴. A Constituição da República Francesa permite, assim, sob o princípio da reciprocidade, limitações de soberania.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, para citar outro exemplo, no capítulo II (A Federação e os *Länder*), Artigo 24 (1), sob o título “Instituições Internacionais”, garante que “[a] Federação pode transferir, por via legislativa, direitos de soberania às Instituições Internacionais [...]”²⁵⁵.

3.3.6.3 Efeito direto

Os princípios do efeito direto e do primado, conforme mencionado acima, são os pilares do ordenamento jurídico comunitário²⁵⁶. Tal como o princípio do primado, o do efeito direto não está expressamente previsto nos Tratados constitutivos

²⁵³ FRANÇA. Constituição de 04/10/1958. Preâmbulo: “[l]e peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l’homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu’ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946”.

²⁵⁴ FRANÇA. Constituição de 1946. Preâmbulo, inciso 15: “[s]ous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l’organisation et à la défense de la paix”.

²⁵⁵ ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). Artigo 24 [*Zwischenstaatliche Einrichtungen*]: “(1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen [...]”.

²⁵⁶ João Mota de Campos prefere se referir apenas à aplicabilidade direta, como uma das características do Direito Comunitário. Segundo o professor português, esta manifestação do Direito Comunitário tem três componentes: (i) a vigência das normas comunitárias na ordem jurídica interna sem sujeição a qualquer processo nacional de recepção (conforme conceito de aplicabilidade direta apresentado neste trabalho); (ii) a produção de efeito direto ou efeito imediato na esfera jurídica dos sujeitos de direito comunitário - Estados ou simples particulares, indivíduos ou empresas (conforme conceito de efeito

das Comunidades Europeias, resulta da interpretação do Artigo 249 (ex-Artigo 189) do Tratado de Roma (CE), que afirma que o regulamento é “diretamente aplicável em todos os Estados-Membros”.

O julgado marco (*leading case*) nesse assunto é o caso Van Gend en Loos²⁵⁷. Trata-se de ação interposta pela empresa Van Gend en Loos contra a administração holandesa, pois aquela havia pago mais direitos aduaneiros pela importação de produtos químicos da Alemanha do que no período em que não estava em vigor o Tratado de Roma. A empresa alegava que esse aumento, resultante da reclassificação aduaneira, iria de encontro ao disposto no Artigo 12 do Tratado de Roma.

O referido Artigo 12 determinava que os Estados não podiam criar novos direitos aduaneiros, nem aumentar os já existentes. A título de recurso prejudicial (Artigo 234 do Tratado de Roma), o juiz competente (*Tariefcommissie*) recorreu ao TJCE para saber se o Artigo 12 tinha efeito direto para os particulares ou se apenas acarretava responsabilização internacional do Estado. O Tribunal decidiu pelo efeito direto.

O princípio do efeito direto representa reforço adicional ao Direito Comunitário, uma vez que permite aos particulares recorrerem aos órgãos jurisdicionais locais opondo-se à aplicação de normas internas contrárias ao ordenamento jurídico comunitário. Para solicitar a observância de uma norma comunitária qualquer, não é necessário que esta tenha sido recepcionada ou incorporada ao direito interno.

Com relação aos Tratados, o TJCE reconheceu efeito direto às disposições que impõem obrigações de não-fazer, como a do caso do Artigo 12, de não criar novos direitos aduaneiros ou aumentar os já existentes, mas negou o efeito a disposições gerais e indeterminadas.

O efeito direto pode ser “vertical”, quando invocado pelo particular frente ao Estado, ou “horizontal”, quando invocado frente a outro particular. Reconheceu-se que a livre circulação de pessoas e as normas de concorrência possuem ambos efeitos²⁵⁸.

direito apresentado neste trabalho); e (iii) a salvaguarda, pelo juiz nacional, dos direitos conferidos pela norma comunitária. CAMPOS. **Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário**, p. 243-245.

²⁵⁷ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 26/62. N.V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos versus Administration Fiscale Neerlandaise. Acórdão de 5 de fevereiro de 1963. Recueil 1963. p. 5.

²⁵⁸ LOUIS. **El ordenamiento jurídico comunitario**, p. 148.

Os regulamentos possuem efeito direto, por vezes vertical, e outras também horizontal. Nesse sentido, as decisões dos casos Orsolina Leonesio contra Ministério da Agricultura e Florestas da República Italiana, de 17 de maio de 1972²⁵⁹; e Flaminio Costa contra ENEL, de 15 de julho de 1964²⁶⁰.

O Tribunal de Justiça posicionou-se favoravelmente ao efeito direto vertical das decisões e diretivas²⁶¹. Não se reconhece, no entanto, efeito direto horizontal das diretivas²⁶².

Por último, o TJCE tomou a seguinte posição acerca do efeito direto no caso Administração das Finanças do Estado contra Société Anonyme Simmenthal SpA, de 9 de março de 1978:

[...] as normas de Direito Comunitário devem surtir plenos efeitos de forma uniforme em todos os Estados-Membros, a partir da entrada em vigor e durante todo o período de validade; que deste modo estas disposições são fonte imediata de direitos e obrigações para todos aqueles que contemplam, trate-se de Estados-Membros ou de particulares que sejam parte de relações jurídicas que dependam do Direito Comunitário²⁶³.

3.3.6.4 Aplicabilidade direta

Aplicabilidade direta significa que “o ato internacional não necessita ser incorporado ou transformado em norma de direito interno para entrar em vigor no âmbito interno do Estado, a intervenção das autoridades nacionais não é necessária para dar lugar a sua aplicação no território nacional”²⁶⁴.

²⁵⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 93/71. Orsolina Leonesio versus Ministério da Agricultura e Florestas da República Italiana. Acórdão de 17 de maio de 1972. **Recueil** 1972. p. 287 e seq.

²⁶⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 14/64. Flaminio Costa versus Ente Nazionale per l'Energie Elettrica (ENEL). Acórdão de 15 de julho de 1964. **Recueil** 1964. p. 1141

²⁶¹ Por exemplo, Caso nº 148/78. Ratti. Acórdão de 5 de abril de 1979. **Recueil** 1979; Caso nº 102/79. Comissão contra Bélgica. Acórdão de 6 de maio de 1980. **Recueil** 1980; Caso nº 158/80. Rewe. Acórdão de 7 de julho de 1981. **Recueil** 1981; Caso nº 8/81. Becker. Acórdão de 19 de janeiro de 1982. **Recueil** 1982. Apud LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p.162-163.

²⁶² É reconhecido efeito direto à norma “*si esta impone una obligación de forma clara, completa e incondicional, de manera que no hay duda sobre su naturaleza, sobre quien es el obligado y quien el detentor del derecho siendo posible deducir consecuencias inmediatas a nivel de ejecución [...]*”. Os particulares poderão invocar as normas “*en contra disposiciones nacionales incompatibles (invocabilidad de exclusión) o simplemente para hacer valer el derecho concedido (invocabilidad de substitución)*”. OLIVAR JIMENEZ. La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur, p. 26.

²⁶³ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 106/77. Administration des Finances de l'État versus Société Anonyme Simmenthal SpA. Acórdão de 9 de março de 1978. **Recueil** 1978. p. 629.

²⁶⁴ OLIVAR JIMENEZ. La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cõno Sur, p. 24

Os Tratados não dispõem desse privilégio, pois, conforme sua natureza, precisam ser submetidos a aprovação e ratificação nacionais. As diretivas necessitam de norma interna que lhes dê plena eficácia, mas, se passado o prazo determinado na diretiva e o Estado não tiver produzido a respectiva norma interna, o mesmo não poderá alegar seu descumprimento como forma de se desobrigar²⁶⁵. A aplicabilidade direta corresponde, portanto, a atributo dos regulamentos, em especial.

3.3.6.5 Uniformidade de interpretação e aplicação

O Direito Comunitário é aplicável em todo o território da União Europeia, onde se somam Estados com tradições jurídicas bastante distintas, como do *common law* e *civil law*. Para que o processo de integração avance, no entanto, é indispensável a uniformidade de interpretação e aplicação das normas comunitárias.

Com essa preocupação em mente, o legislador comunitário estabeleceu, conforme o Artigo 234 (ex-Artigo 177) do Tratado de Roma (CE), o recurso prejudicial. Por meio desse recurso, o juiz nacional de primeira instância pode, e o juiz de última instância deve, recorrer ao TJCE para decidir sobre “a interpretação do presente Tratado” (alínea a); “a validade e a interpretação dos actos adoptados pelas Instituições da Comunidade e pelo BCE” (alínea b); e “a interpretação dos estatutos dos organismos criados por acto do Conselho, desde que estes estatutos o prevejam” (alínea c).

O TJCE, contudo, não interpreta a norma nacional, nem aprecia sua validade ou aplica a norma ao fato. O recurso assume a forma prevista no ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro, geralmente suspende o processo nacional, mas depende da lei interna.

²⁶⁵ Jorge Alves faz uma distinção entre *aplicabilidade direta em sentido formal e em sentido material*. “[A] aplicabilidade directa em sentido formal ou efeito imediato é a susceptibilidade que tem uma disposição de produzir efeitos na esfera interna dos Estados membros sem ter de ser incorporada nos textos regulamentares ou legislativos internos”. Já a “[a]plicabilidade directa em sentido material ou efeito directo é a susceptibilidade que tem uma disposição de ser aplicada pelos tribunais na ordem interna e que pode ser invocada pelos particulares perante os tribunais quer contra outros particulares (efeito directo horizontal) quer contra o Estado (efeito directo vertical). ALVES. *Lições de Direito Comunitário*, p. 231. João Mota de Campos apresenta uma definição de “aplicabilidade direta” conjugando dois conceitos bastante próximos, que são aplicabilidade direta e efeito direto: “[u]ma norma, qualquer que seja sua origem e natureza, será directamente aplicável aos sujeitos de direito, públicos ou particulares, se ela os atingir directamente na respectiva esfera jurídica, conferindo-lhes por si própria direitos e impondo-lhes obrigações que esses mesmos sujeitos de direito possam fazer valer nas suas relações mútuas e que os tribunais nacionais sejam competentes para salvaguardar quando devidamente solicitados, por qualquer parte legitimamente interessada, a fazer aplicação dessa norma”. CAMPOS. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*, p. 199.

3.3.7 Técnica legislativa

Na produção legislativa participam os principais órgãos das Comunidades Europeias: Comissão, Conselho e, eventualmente, Parlamento Europeu. A Comissão é órgão tipicamente comunitário que defende, antes de mais nada, os interesses da União Europeia.

O Conselho é o órgão onde se manifestam as representações nacionais e, por isso, apesar de ser órgão da União Europeia, tem características intergovernamentais. O Parlamento Europeu serve como fórum de legitimidade, pois representa os interesses dos cidadãos comunitários desde que se permitiu o exercício do voto direto.

Um comissário geralmente toma iniciativa para elaboração de uma proposta; a Comissão discute a referida proposta e a aprova por maioria simples. Essa proposta da Comissão é, então, encaminhada ao Conselho, o qual verifica a necessidade de consultar alguma outra instituição comunitária, como o Parlamento Europeu ou o Comitê Econômico e Social, que lhe emitem parecer.

O Conselho pode incluir emendas ou não. Se incluir emendas, o documento retorna à Comissão, que fará nova proposta ao Conselho. Se não incluir emendas, realiza o exame da proposta e a aprova, publicando-a imediatamente no Jornal Oficial da União Europeia.

Além do procedimento descrito acima, existem os procedimentos de cooperação, conforme Artigo 252 (ex-Artigo 189C), e de co-decisão, do Artigo 251 (ex-Artigo 189B), ambos do Tratado de Roma (CE).

No procedimento de cooperação há duas leituras do Parlamento Europeu e do Conselho. O Parlamento Europeu pode rechaçar por maioria de seus membros a posição do Conselho em uma primeira leitura. Neste caso, o Conselho poderá adotar a decisão apenas por unanimidade. A Comissão atua como árbitro, podendo selecionar as emendas votadas pelo Parlamento em uma segunda leitura, o que supõe que, se o Conselho não quiser aceitar a proposta modificada dessa forma, deverá pronunciar-se por unanimidade. O Conselho tem o poder de dizer a última palavra, o que deverá ocorrer dentro de prazo preciso²⁶⁶.

O procedimento de co-decisão apresenta algumas características específicas, como: (i) a possibilidade de intervenção de um Comitê de Conciliação na segunda

²⁶⁶ LOUIS. El ordenamiento jurídico comunitario, p. 42-45.

leitura do Parlamento Europeu e do Conselho; (ii) a participação da Comissão nos trabalhos do Comitê de Conciliação, mas sem o poder de selecionar emendas que lhe concede o procedimento de cooperação; (iii) o direito do Conselho, em caso de fracasso da conciliação, de confirmar sua posição em prazo determinado e adotar o ato em questão; (iv) a faculdade do Parlamento Europeu de rechaçar, em prazo determinado, a decisão adotada pelo Conselho. Com o procedimento por co-decisão, portanto, o Parlamento Europeu passa a ter atuação mais significativa²⁶⁷.

3.3.8 Regime processual

No sistema processual da União Européia existem diversos recursos, mas os principais são recurso por incumprimento²⁶⁸, recurso por omissão, recurso de anulação e recurso prejudicial.

3.3.8.1 Recurso por incumprimento

Mediante o recurso por incumprimento, o Tribunal de Justiça deve julgar a conformidade da atividade dos Estados-Membros com o Direito Comunitário. Esse recurso pode ser proposto pela Comissão ou por outro Estado-Membro²⁶⁹.

Se a Comissão considerar que um Estado-Membro deixou de cumprir qualquer das obrigações previstas em normas comunitárias, formulará parecer, após ter dado ao Estado envolvido a oportunidade de apresentar suas observações. Se o Estado não agir conforme o parecer, a Comissão pode recorrer ao TJCE²⁷⁰.

Da mesma forma, se um Estado-Membro considerar que outro Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações decorrentes do Direito Comunitário, pode submeter o caso à Comissão e, munido do parecer desta, recorrer ao TJCE para reparar irregularidades, se houver²⁷¹.

²⁶⁷ LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 45-48.

²⁶⁸ O termo "incumprimento" não consta do Dicionário de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário de Língua Portuguesa*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986), mas a expressão tem sido empregada pelas Comunidades Européias (União Européia) desde o Tratado de Paris, de 18 de abril de 1951, nas suas versões em Língua Portuguesa. Ver, por exemplo, UE. *Tratado de Paris*. Artigos 88 e 90.

²⁶⁹ O recurso pode ser apresentado pela Comissão ou por outro Estado-Membro, mas, como constata Pierre Pescatore, "*en la práctica se comprueba que, hasta ahora, los Estados miembros se han abstenido de enfrentarse ante la Corte de Justicia. Las acciones por transgresión de Estado han sido [...] presentadas por la Comisión*". PESCATORE. *Derecho de la Integración*, p. 70.

²⁷⁰ UE. *Tratado de Roma (CE)*. Artigo 226 (ex-Artigo 169).

²⁷¹ UE. *Tratado de Roma (CE)*. Artigo 227 (ex-Artigo 170).

Na hipótese de o TJCE declarar que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações de ordem comunitária, este Estado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão. Se o Estado-Membro não observar a decisão do TJCE, a Comissão consultará o referido Estado e emitirá parecer. Caso o Estado permaneça descumprindo normas comunitárias, a Comissão pode solicitar ao TJCE a cobrança de “sanção pecuniária a pagar pelo Estado-Membro, que considerar adequada às circunstâncias”²⁷².

3.3.8.2 Recurso por omissão

O controle de legalidade realizado pelo Tribunal de Justiça ao analisar a conformidade dos atos legislativos do Conselho em face do Direito Comunitário se assemelha ao controle de constitucionalidade empreendido pelo tribunais constitucionais no interior dos Estados. Já o controle dos atos individuais da Comissão se aproxima a uma jurisdição administrativa²⁷³.

A ação e a omissão podem ser formas de violar a legalidade. O recurso por omissão permite às instituições, aos Estados-Membros e, em certas condições, aos particulares, solicitar ao TJCE que declare a omissão culpável do Conselho ou da Comissão²⁷⁴.

3.3.8.3 Recurso de anulação

O recurso de anulação permite que o Tribunal de Justiça anule atos do Conselho (e do Conselho em conjunto com o Parlamento Europeu), da Comissão e do Banco Central Europeu com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação das normas comunitárias (originárias e derivadas), ou em desvio de poder²⁷⁵.

O recurso pode ser interposto por Estado-Membro, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão. Os particulares, pessoas físicas ou jurídicas,

²⁷² UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 228 (ex-Artigo 171).

²⁷³ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 232 (ex-Artigo 175). Neste sentido, ver LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 57.

²⁷⁴ LOUIS. *El ordenamiento jurídico comunitario*, p. 58.

²⁷⁵ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 230 (ex-Artigo 173) com Artigo 231 (ex-Artigo 174).

também podem interpor o recurso de decisões, caso sejam destinatários ou se lhes disserem direta e individualmente respeito²⁷⁶.

3.3.8.4 Recurso prejudicial

O Tribunal de Justiça é competente para decidir, a título prejudicial: (i) sobre a interpretação dos Tratados das Comunidades Europeias; (ii) “[s]obre a validade e a interpretação dos actos adoptados pelas Instituições da Comunidade e pelo BCE”; e (iii) “[s]obre a interpretação dos estatutos dos organismos criados por actos do Conselho, desde que os estatutos o prevejam”²⁷⁷.

Os juízes e tribunais nacionais são os primeiros a se depararem com a aplicação do Direito Comunitário aos fatos. Sempre que matéria de competência do TJCE seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, este órgão pode, se considerar necessário, pedir ao TJCE que sobre ela se pronuncie²⁷⁸.

A faculdade de recorrer ao TJCE para interpretação prejudicial do Direito Comunitário se torna obrigação do órgão jurisdicional nacional caso sua decisão não seja passível de recurso no âmbito jurisdicional interno²⁷⁹.

O recurso prejudicial é indispensável para manter a uniformidade de interpretação e aplicação do Direito Comunitário. Isso porque o recurso prejudicial evita que cada jurisdição nacional aplique de forma diferente as normas comunitárias.

3.4 Modelo europeu de integração

Passados mais de cinquenta anos desde a assinatura do Tratado de Paris, o processo de integração europeu ainda enfrenta obstáculos de toda ordem. O modelo da União Europeia, no entanto, é normalmente indicado como o mais adequado para integração regional por causa do sucesso geral da iniciativa. Os avanços verificados ao longo da integração europeia, afinal, são incontestes.

Alguns blocos regionais de integração da América Latina e Caribe, como a Comunidade Andina, o Sistema da Integração Centro-americana e a Comunidade do Caribe, adaptaram suas estruturas de forma a aproximá-las ao modelo europeu. O sucesso

²⁷⁶ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 230 (ex-Artigo 173), par. 4º, conforme modificação realizada pelo Tratado de Nice, Artigo 2º, item 34.

²⁷⁷ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 234 (ex-Artigo 177).

²⁷⁸ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 234 (ex-Artigo 177), par. 2º.

²⁷⁹ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 234 (ex-Artigo 177), par. 3º.

européu, no entanto, se deve também a outros fatores e não apenas à estrutura utilizada. Isso talvez explique o avanço lento da integração latino-americana e caribenha mesmo com a instalação de sistema semelhante ao europeu.

A Segunda Guerra Mundial aconteceu vinte anos após o encerramento do primeiro grande conflito mundial. As feridas da Primeira Guerra, portanto, não haviam sequer cicatrizado quando o terror e a destruição voltaram ao continente europeu em meio ao nacionalismo exacerbado, à xenofobia e ao radicalismo puro. Com o final da Segunda Guerra, a ascensão do poder soviético representou nova ameaça à Europa. Esse quadro desesperador tornou a busca pela paz e pela reconstrução econômica o fim máximo das políticas nacionais.

O Tratado de Paris conferiu poderes a órgão supranacional em setores vitais da economia e defesa: carvão e aço. A seguir, os Tratados de Roma expandiram a integração para as esferas econômicas em geral e de energia atômica. Nem os pais fundadores da integração européia possivelmente imaginavam os contornos que o processo adquiriria. A criação de Tribunal de Justiça independente gerou resultados extremamente positivos, mas o que realmente beneficiou a integração européia foi o grau de inovação contido em certas decisões. A delimitação do Direito Comunitário ocorreu com a engenhosidade e despreendimento dos juizes comunitários, desafiando as contestações nacionais em prol de sua soberania.

Os Estados europeus já contavam na década de cinquenta com elevado desenvolvimento econômico, prejudicado, obviamente, pela destruição gerada pelas Guerras. O fluxo comercial entre esses Estados já era também bastante elevado. Em razão das pequenas distâncias, a circulação de pessoas, e as interações sociais e culturais daí resultantes, era de certa forma facilitada.

A integração européia, portanto, aprofundou-se não apenas por causa das instituições criadas, mas também por motivos ligados à segurança nacional e a necessidades e possibilidades econômico-comerciais. A manutenção da paz foi o catalisador inicial. A complementação do parque fabril e industrial, bem como o elevado fluxo comercial, garantiram o desenvolvimento da integração naquela região. Acima de tudo isso está o interesse político dos Estados-Membros, instável, por vezes, em fazer avançar a integração.

As razões do sucesso da integração europeia devem ser vistas em seu conjunto. Com essa perspectiva, pode-se tirar lições da experiência iniciada pelos Tratados de Paris e Roma e tentar implementá-las, na medida do possível, em outras regiões do globo. Copiar o modelo europeu sem considerar a integralidade do fenômeno nesse continente representa, pelo menos, ingenuidade. Não se deve esquecer jamais que a integração só pode ser obtida com base no legítimo interesse nacional, no reconhecimento e aceitação dos benefícios e prejuízos da aproximação de Estados.

O estudo da União Europeia serve, portanto, como análise de experiência bem-sucedida. Deve-se observar o modelo e aprender com as conquistas e fracassos. A reprodução irresponsável do sistema comunitário europeu na América, porém, pode gerar consequências indesejáveis, como a própria estagnação dos processos de integração. Os criadores do Mercosul, ao contrário de dirigentes de outros blocos de integração americanos, optaram por modelo diferenciado, o que não exclui, de forma alguma, a importância do estudo da integração europeia. Do modelo europeu, afinal, podem resultar adaptações interessantes na estrutura do Mercosul.

4. INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

4.1 Contexto regional

Os primeiros movimentos para a integração latino-americana aconteceram no início do século XIX, juntamente com os processos de independência dos países da região. Simón Bolívar defendia a aproximação entre os povos da América Latina como a única garantia da independência frente às potências européias²⁸⁰.

Somente após o fim da Segunda Guerra Mundial, no entanto, que a integração passou a ser apresentada como possibilidade real de estimular o desenvolvimento e garantir a segurança da região. Isso se deve a diversos fatores, dentre eles: (i) maior atenção e fluxo de capitais americanos para a reconstrução da Europa (Plano Marshall) em detrimento da América Latina; (ii) a criação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) do Conselho Econômico e Social da ONU; e (iii) a euforia com os movimentos de integração defendidos por Jean Monnet e Robert Schuman na Europa.

Conforme o discurso do General Marshall na Universidade Harvard, em 5 de junho de 1947, os Estados Unidos se comprometiam a prestar auxílio financeiro à reconstrução da Europa se os países desse continente organizassem um sistema de cooperação mútua para administrar os fundos²⁸¹. Em face de tal exigência, foi criada,

²⁸⁰ Para abordagem mais ampla dos movimentos de integração e aproximação entre os povos latino-americanos no século XIX (bolivarismo, Congressos e Pan-Americanismo) e início do século XX (Conferências), ver SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **Mercosul e arbitragem internacional comercial**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 19-36.

²⁸¹ CAMPOS, João Mota de. **Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994. p. 56. v. 2.

por meio da Convenção de Paris, de 16 de abril de 1948, a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE). A partir de então, grande quantidade de capital foi transferida para a Europa.

O Brasil e os países da América Latina em geral perderam o poder de barganha com os Estados Unidos, restando aos primeiros “buscar o entendimento mais proveitoso possível juntos aos EUA e tentar convencê-lo da necessidade de dar à América Latina uma atenção especial como foi dada, no final da década de 40, à Europa devastada pela guerra”²⁸².

A “atenção especial” não foi dada pelos Estados Unidos. A pequena cooperação econômica que havia foi drasticamente reduzida logo no início da década de cinquenta com a eclosão da Guerra da Coreia²⁸³. A partir desse momento, os Estados latino-americanos tiveram que buscar sua própria orientação de desenvolvimento.

A criação da Cepal veio ao encontro do objetivo desenvolvimentista da América Latina. Raúl Prebisch e outros estruturalistas da Cepal defenderam mudanças profundas na organização econômica da região com vistas a possibilitar a superação da fase de “subdesenvolvimento” latino-americano²⁸⁴. Os estudos da Cepal serviram como

²⁸² SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994. p. 55.

²⁸³ SEITENFUS. *Para uma nova política externa brasileira*, p. 56.

²⁸⁴ Inúmeros intelectuais latino-americanos se reuniram em Santiago, capital do Chile, sede regional da Cepal, para discutir desenvolvimento econômico a partir de uma ótica do Sul. Inicialmente, os “estruturalistas”, baseados em teorias econômicas, defendiam o “crescimento para dentro”, a industrialização e a substituição das importações, como forma de superar a “deterioração dos termos de troca” existente no comércio exterior da América Latina. Posteriormente, os “dependentistas” ampliaram o foco de atenção e passaram a observar também os fatores sociais, políticos e culturais, além dos aspectos econômicos, envolvidos na situação periférica da região. Para estes, os países latino-americanos poderiam se desenvolver economicamente, mas permaneceriam dependentes se não houvesse mudança na cultura social e política das elites locais. Sobre o assunto, ver BÖHLKE, Marcelo. *Análise dos Processos de Desenvolvimento e Integração da América Latina a partir das Teorias Cepalinas*. In PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). *Mercosul, ALCA e integração euro-latino-americana*. Curitiba: Juruá, 2001. p. 115-122. CARDOSO, Fernando Henrique. *As idéias e seu lugar*. Petrópolis: Vozes, 1993. CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. FRANK, Andre Gunder. *Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência*. São Paulo: Brasiliense, 1980. MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. 10. ed. UNICAMP: Campinas, 1998. MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica y regiones subdesarrolladas*. FCE: México, 1968. OLIVEIRA, Odete Maria de. *Paradigma da Dependência*. In BEDIN, Gilmar Antônio et al. *Paradigmas das relações internacionais*. Ijuí: Unijuí, 2000. p. 159-243. OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações internacionais: estudos de introdução*. Curitiba: Juruá, 2001. esp. p. 91-122. PEREIRA, Luiz (Org.). *Subdesenvolvimento e desenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

“justificativa econômica da integração”²⁸⁵ e se transformou em órgão “defensor e entusiasta da criação de um Mercado Latino-Americano, além de ser autor intelectual, gestor e promotor das negociações que conduziram à assinatura do Tratado de Montevideu de 1960”²⁸⁶.

O terceiro fator que levou a América a assumir atitude favorável em relação à integração foi certamente o resultado positivo do processo de integração na Europa. Não seria exatamente a questão de “imitar o exemplo europeu”, como afirmou Bela Balassa²⁸⁷, mas de acompanhar a tendência mundial de aprofundamento da interdependência.

Um dos primeiros passos para a efetiva integração entre Estados latino-americanos ocorreu em 21 de novembro de 1941 com a assinatura do Tratado de Livre Comércio entre Argentina e Brasil. Esse tratado tinha o objetivo de formar uma união aduaneira²⁸⁸. O acordo, contudo, não prosperou, principalmente, por causa das divergências políticas e diplomáticas entre os dois Estados com relação ao ataque japonês a Pearl Harbour e o posicionamento frente às potências do Eixo²⁸⁹.

Após algumas outras tentativas de reaproximação entre Argentina e Brasil²⁹⁰, também infrutíferas, surgiu o movimento integracionista da Cepal. Os estudos da Cepal conduziram, mais tarde, à assinatura do Tratado de Montevideu em 18 de fevereiro de 1960, criando a Alalc.

O movimento de integração alcançou também o Caribe. Em 1965, três pequenos países firmaram um Acordo para a formação da Associação de Livre Comércio do Caribe (Carifta)²⁹¹. Com a posterior adesão de outros países da região, o bloco adotou a denominação Comunidade do Caribe (Caricom)²⁹².

²⁸⁵ DREYZIN DE KLOR, Adriana S. *El Mercosur: generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*. Buenos Aires: Zavalia, 1997. p. 32.

²⁸⁶ DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 32.

²⁸⁷ BALASSA, Bela. *The theory of economic integration*. Homewood: Richard D. Irwin, 1961. p. 6.

²⁸⁸ GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 2000. p. 116.

²⁸⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. p. 167.

²⁹⁰ “Pacto ABC”, entre Argentina, Brasil e Chile (1950-1953) e “Operação Pan-Americana” entre Brasil e Argentina apenas (1958-1959), por meio do *Memorandum* Horácio Lafer. ALMEIDA. *O Mercosul no contexto regional e internacional*, p. 167-168.

²⁹¹ Os primeiros países a formarem o bloco foram Antígua, Barbados e Guiana. RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto. *Mercosur: integración y derecho*. Buenos Aires: Intercontinental y Ciudad Argentina, 1998. p. 213-215.

²⁹² Ver item 4.3.

Os Estados continentais da América Central, por sua vez, empreenderam diversas tentativas de integração desde sua independência no século XIX. Após muitos tratados internacionais, foi firmado em Manágua, capital da Nicarágua, o Tratado Geral de Integração Centro-Americana, que prevê a formação do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA). A integração adquiriu maior profundidade com o Tratado de Tegucigalpa que criou o Sistema da Integração Centro-Americana (SICA)²⁹³.

O enfoque eminentemente comercialista da Alalc, desconsiderando aspectos de desenvolvimento industrial, fez com que os países andinos constituíssem outro bloco de integração mais condizente com seus interesses, o Grupo Andino²⁹⁴. O Grupo Andino adotou, mais tarde, a denominação Comunidade Andina de Nações²⁹⁵.

Na década de setenta, o modelo da Alalc atingiu seu esgotamento total, fazendo com que líderes nacionais decidissem reformular a estrutura da integração latino-americana. Com o objetivo de retomar a integração no continente, foi firmado o segundo Tratado de Montevideu, em 12 de agosto de 1980, criando a Aladi.

A flexibilização da cláusula da nação mais favorecida, promovida pelo Tratado de Montevideu de 1980, permitiu que Argentina e Brasil voltassem a negociar acordos sub-regionais. Esses acordos constituíram a base do que veio a ser o Tratado de Assunção, firmado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e o Mercosul.

Cada bloco de integração conta com características próprias, mas encontra-se estruturado conforme o modelo geral de integração regional. Cada bloco dispõe de instituições específicas, que possuem maior ou menor poder e independência, variando caso a caso, para cuidar da integração. Os instrumentos constitutivos dos blocos são sempre de Direito Internacional Público, como não poderia deixar de ser, em se tratando de acordos entre Estados soberanos e independentes. Uma vez constituídos os blocos, no entanto, uma normativa especial é produzida pelos órgãos da integração. Essa normativa garante o avanço do processo de integração. A seguir será feita análise da evolução da integração na América Latina e Caribe sob uma ótica eminentemente jurídica.

²⁹³ Ver item 4.4.

²⁹⁴ ZANIN, Gabriela. Mercosur, Pacto Andino y el Grupo de los Tres en el Marco del Regionalismo Abierto. In STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofélia (Coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 150-151.

²⁹⁵ Ver item 4.5.

4.2 Alalc

4.2.1 Histórico

A Alalc constitui a primeira tentativa prática de promover a integração na América Latina a partir do ideal cepalino e das normas do GATT, Artigo XXIV. O tratado constitutivo e instrumento jurídico fundamental da Alalc, o Tratado de Montevidéu, foi firmado em 18 de fevereiro de 1960 pelos plenipotenciários de sete países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Posteriormente, outros quatro aderiram ao Tratado: Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

O Tratado de Montevidéu de 1960, que previa a formação de uma zona de livre comércio em doze anos, teve seus prazos alterados pelo Protocolo de Caracas, de 12 de dezembro de 1970. Com a entrada em vigor do Protocolo de Caracas, o prazo final para a eliminação completa das barreiras ao comércio na região passou para 31 de dezembro de 1980²⁹⁶.

4.2.2 Tratado de Montevidéu de 1960

A Alalc tinha como objetivo constituir, primeiramente, uma zona de livre comércio, para, no futuro, atingir a etapa de mercado comum. O prazo para atingir a zona de livre comércio, inicialmente de doze anos²⁹⁷, jamais foi cumprido.

Os instrumentos utilizados pela Alalc para avançar na integração eram as listas nacionais, as listas comuns e os acordos de complementação. As listas nacionais eram concessões feitas pelas Partes Contratantes anualmente e deveriam abranger cerca de 8% do comércio exterior com a região. As listas nacionais podiam ser revogadas em caso de necessidade.

As listas comuns eram negociadas a cada três anos e deveriam abranger em cada rodada pelo menos 25% do comércio regional. Caso se mantivesse a previsão inicial de desgravação tarifária, em doze anos estaria constituída uma zona de livre comércio perfeita na região. As listas comuns eram irrevogáveis.

Os acordos de complementação em setores industriais específicos tinham como finalidade promover gradual e crescente coordenação das políticas de

²⁹⁶ RUIZ DIAZ LABRANO. *Mercosur: integración y derecho*, p. 188.

²⁹⁷ ALALC. Tratado de Montevidéu. Artigo 2º.

industrialização das Partes Contratantes²⁹⁸. Os acordos dispunham sobre o programa de liberalização dos produtos de determinado setor²⁹⁹.

O sistema de negociação produto por produto foi “o maior obstáculo porque não eram incluídos aqueles [produtos] que poderiam realmente ter influência no mercado regional, que permaneciam fortemente protegidos ou subsidiados”³⁰⁰.

Aos países de menor desenvolvimento econômico relativo era dispensado tratamento diferenciado. Esse tratamento diferenciado envolvia: (i) concessões que não se estendiam às demais Partes Contratantes e que foram utilizadas com relação à Bolívia, ao Equador, ao Paraguai e ao Uruguai; (ii) condições mais favoráveis para cumprir o programa de desgravação tarifária; (iii) permissão para adotar medidas adequadas a fim de corrigir eventuais desequilíbrios nas balanças de pagamentos; (iv) permissão para adotar medidas destinadas a proteger a produção nacional afetada pelos programas de liberalização; e (v) criação de programas regionais de assistência técnica³⁰¹.

A estrutura institucional da Alalc era composta pela Conferência das Partes Contratantes, Comitê Executivo Permanente, Secretaria e, mais tarde, pelo Conselho de Ministros. A Conferência era órgão executivo, contando com representantes de todas as Partes Contratantes e que cuidava da condução do processo de integração.

O Comitê Executivo Permanente e a Secretaria eram órgãos permanentes do bloco, sediados em Montevideú. A partir de 1975 entrou em funcionamento o Conselho de Ministros, composto pelos Ministros das Relações Exteriores de cada Parte Contratante, e que tinha a função de conduzir a política superior da Alalc.

As normas da Alalc eram constituídas pelo Tratado de Montevideú e e Protocolos; atas das negociações, que registravam os resultados das negociações envolvendo listas nacionais e listas comuns; resoluções da Conferência e do Comitê Executivo Permanente; e, em data posterior, resoluções do Conselho de Ministros e acordos celebrados pelo Comitê Executivo Permanente³⁰².

²⁹⁸ ALALC. Tratado de Montevideú. Artigo 16.

²⁹⁹ ALALC. Tratado de Montevideú. Artigo 17.

³⁰⁰ RUIZ DIAZ LABRANO. *Mercosur: integración y derecho*, p. 189.

³⁰¹ RUIZ DIAZ LABRANO. *Mercosur: integración y derecho*, p. 194.

³⁰² SOARES, Guido F. S. O direito supranacional nas Comunidades Europeias e na América Latina: o caso da Alalc/Aladi e o Mercado Comum Brasil-Argentina. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 668, p. 17, Junho de 1991.

A Alalc era orientada por dois princípios fundamentais: (i) princípio da nação mais favorecida e (ii) princípio da reciprocidade. De acordo com aquele princípio, previsto no Artigo 18 do Tratado de Montevideu de 1960, qualquer vantagem, favor, franquia, imunidade ou privilégio que fosse concedido a produto originário de ou destinado a terceiros países não-membros da Alalc estender-se-ia automaticamente às demais Partes Contratantes.

Conforme o princípio da reciprocidade, seria possível estabelecer mecanismos de correção em caso de desequilíbrio entre as vantagens obtidas no comércio exterior dentro do bloco. Pode-se acrescentar, ainda, outros dois princípios: da salvaguarda e do diferente grau de desenvolvimento econômico relativo³⁰³. As cláusulas de salvaguardas estão presentes nos processos de integração mais incipientes a fim de proteger as indústrias nacionais de ameaças ou prejuízos graves originados da liberalização comercial. O último princípio se refere ao tratamento diferenciado dispensado às Partes Contratantes com menor desenvolvimento econômico relativo.

Diversas causas são apresentadas para explicar o fracasso da Alalc. A primeira é a prevalência de políticas nacionais dos regimes militares que tomaram os governos de vários países em detrimento das políticas do bloco. Cada Parte Contratante visava às suas vantagens particulares, desconsiderando os ganhos absolutos.

A segunda razão encontra-se na estrutura eminentemente comercialista, sem maiores preocupações com políticas de desenvolvimento econômico. Para agravar o problema, a sistemática de negociação produto por produto aumentou a assimetria entre as Partes Contratantes, beneficiando claramente os países mais ricos da região.

O agravamento das diferenças regionais ocasionou “distribuição desigual dos benefícios” da integração, “reproduzindo a nível regional (sic), as distorções mundiais da concentração industrial e da especialização”³⁰⁴.

Segundo Adriana Dreyzin de Klor, o “afã de favorecer as metas e instrumentos comercialistas que não se compadeciam com as condições estruturais da América Latina funcionou como a grande vala que se interpôs no caminho em direção ao êxito deste projeto de integração”³⁰⁵.

³⁰³ SANTOS. *Mercosul e arbitragem internacional comercial*, p. 51-52.

³⁰⁴ SOARES. *O Direito supranacional nas Comunidades Européias e na América Latina*, p. 19-20.

³⁰⁵ DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 35.

Pode-se mencionar como um terceiro motivo para o fracasso da Alalc, a política norte-americana completamente desfavorável à aproximação dos Estados latino-americanos. A possibilidade de criação de centro de poder no continente americano capaz de fazer frente à hegemonia dos Estados Unidos jamais obteve aprovação deste.

4.3 Caricom

4.3.1 Histórico

A criação da Comunidade e Mercado Comum do Caribe representa a realização de projeto que surgiu com a formação da Federação das Índias Ocidentais em 1958³⁰⁶. Essa Federação, composta por 10 ilhas caribenhas, se extinguiu no mesmo ano em que a Jamaica e Trinidad e Tobago tornaram-se independentes, no ano de 1962.

No momento do desligamento da Federação, autoridades de Trinidad e Tobago manifestaram interesse em criar a Comunidade do Caribe. Com a finalidade de apresentar propostas, o primeiro-ministro de Trinidad e Tobago organizou, em seu país, a Primeira Conferência de Chefes de Estado, em julho de 1963.

As conversações avançaram e, em dezembro de 1965, os chefes de governo de Antígua, Barbados e Guiana Britânica assinaram Acordo na Baía de Dickson, Antígua, criando a Associação de Livre Comércio do Caribe. O início do processo de integração, no entanto, foi adiado para incluir outros Estados.

O novo Acordo de Livre Comércio do Caribe entrou em vigor em 1º de maio de 1968 envolvendo Antígua, Trinidad e Tobago e Guiana. Ainda no mesmo ano, o Acordo foi ratificado por Dominica, Granada, Anguilla, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente, Jamaica e Montserrat. Belize se tornou Membro apenas em 1971.

Na Conferência de Chefes de Governo de 1967 criou-se a Secretaria Regional do *Commonwealth* Caribenho na cidade de Georgetown, Guiana, e o Banco Caribenho de Desenvolvimento em Bridgetown, Barbados. A Secretaria entrou em funcionamento em 1º de maio de 1968 e o Banco Caribenho de Desenvolvimento em outubro de 1969.

³⁰⁶ Sobre a história, organização institucional e a normativa da Comunidade do Caribe, consultar o sítio da Caricom, especialmente os tópicos *The History of Caricom*, *Structure of the Community* e *The Caribbean Community Members*. Disponível em: <<http://www.caricom.org>>. Consultar também sítio da Intal: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 6 de dezembro de 2001.

Na Sétima Conferência dos Chefes de Governo, em outubro de 1972, os líderes caribenhos decidiram transformar a Carifta em mercado comum e estabelecer a Comunidade do Caribe, da qual o Mercado Comum seria parte integrante.

4.3.2 Tratado de Chaguaramas

Na Oitava Conferência dos Chefes de Governo da Carifta, realizada em abril de 1973, foi discutido o Acordo de constituição da Comunidade do Caribe. A Comunidade do Caribe foi definitivamente constituída pelo Tratado de Chaguaramas, o qual foi assinado por representantes de Barbados, Jamaica, Guiana e Trinidad e Tobago em 4 de julho de 1973, entrando em vigor em 1º de agosto de 1973.

Aderiram ao Tratado outros oito territórios³⁰⁷. As Bahamas se tornaram o 13º Estado-Membro em 4 de julho de 1983. O Suriname se tornou o 14º Estado-Membro em 4 de julho de 1995. O Haiti se tornou o 15º Estado-Membro em 17 de maio de 1996, mas, assim como as Bahamas, ainda não participa do Mercado Comum³⁰⁸.

A Caricom conta com nove observadores – Aruba, Bermudas, Ilhas Cayman, Colômbia, República Dominicana, México, Antilhas Holandesas, Porto Rico e Venezuela – e três Membros Associados – Anguilla, Ilhas Virgens Britânicas e Ilhas Turks e Caicos.

A Caricom possui dois órgãos principais: a Conferência de Chefes de Governo e o Conselho do Mercado Comum³⁰⁹. A Conferência é o órgão máximo da Comunidade e fixa a política geral do bloco, além de cumprir o papel de representação frente a outros Estados e organismos internacionais³¹⁰.

Cada Estado-Membro da Conferência tem direito a um voto³¹¹. As decisões e as recomendações são sempre tomadas com o voto favorável de todos os seus Membros³¹². A Conferência se manifesta por meio de decisões e recomendações. Mas apenas as decisões são obrigatórias³¹³. Os Estados-Membros se comprometem a tomar

³⁰⁷ Antígua, Belize, Dominica, Granada, Santa Lúcia, Monserrat, São Cristóvão/Névis/Anguilla e São Vicente.

³⁰⁸ O Tratado de Chaguaramas está aberto à adesão de qualquer Estado da região do Caribe. CARICOM. Tratado de Chaguaramas. Artigo 29, 1.

³⁰⁹ CARICOM. Tratado de Chaguaramas. Artigo 6º (a) e (b).

³¹⁰ As funções e competências da Conferência de Chefes de Governo estão descritas no Artigo 8º do Tratado de Chaguaramas.

³¹¹ CARICOM. Tratado de Chaguaramas. Artigo 9º, (i).

³¹² CARICOM. Tratado de Chaguaramas. Artigo 9º, (ii).

³¹³ CARICOM. Tratado de Chaguaramas. Artigo 9º, (iii).

todas as medidas necessárias para garantir validade às normas da Comunidade em seu ordenamento jurídico nacional, quando necessário³¹⁴.

As abstenções na votação das decisões e recomendações não interferem na validade do ato, desde que haja mais de três quartos de votos favoráveis, incluindo de pelo menos dois dos países mais desenvolvidos da Comunidade³¹⁵.

O Conselho do Mercado Comum é o segundo órgão em importância da Caricom. A esse órgão compete assumir a responsabilidade pelo funcionamento do Mercado Comum. Outro órgão da Caricom é a Secretaria Regional da Comunidade do Caribe. A Secretaria é o principal órgão administrativo da Comunidade e tem sua sede em Georgetown, Guiana³¹⁶.

A Comunidade do Caribe tem personalidade jurídica de direito internacional³¹⁷, podendo assinar acordos com Estados-Membros, organizações internacionais e terceiros Estados³¹⁸. O Tratado de Chaguaramas não estipula prazo para a extinção da Comunidade, de forma que a Caricom foi criada por prazo indeterminado.

A Caricom, que tem por finalidade a formação de um mercado comum³¹⁹, possui nove Protocolos em vias de aprovação e ratificação. Protocolo I: reestruturação dos órgãos, funções e procedimentos institucionais, permitindo a votação por maioria em lugar da unanimidade³²⁰; Protocolo II: comércio de serviços; Protocolo III: política industrial; Protocolo IV: política comercial; Protocolo V: agricultura; Protocolo VI: serviços de transporte aéreo e marítimo; Protocolo VII: visa a melhorar as condições das regiões mais pobres da Comunidade; Protocolo VIII: política de concorrência; e Protocolo IX: solução de controvérsias.

Os Protocolos I, II, IV e VII estão sendo aplicados provisoriamente na Comunidade, conforme decisão tomada na XXI Conferência Ordinária dos Chefes de Governo, realizada entre os dias 2 e 5 de julho de 2000³²¹.

³¹⁴ CARICOM. Tratado de Chaguaramas. Artigo 31, 3.

³¹⁵ Conforme o Artigo 3º do Tratado de Chaguaramas, Barbados, Jamaica, Guiana e Trinidad e Tobago são considerados países de maior desenvolvimento econômico. Todos os demais Estados-Membros da Caricom são considerados países de menor desenvolvimento econômico, exceto as Bahamas.

³¹⁶ CARICOM. Tratado de Chaguaramas. Artigo 15, 1.

³¹⁷ CARICOM. Tratado de Chaguaramas. Artigo 20, 1.

³¹⁸ CARICOM. Tratado de Chaguaramas. Artigo 20, 3.

³¹⁹ CARICOM. Tratado de Chaguaramas. Artigo 4 (a).

³²⁰ A votação por maioria permite maior independência aos órgãos comunitários, pois afasta os efeitos negativos que o poder de veto unilateral acarreta em situações de votação por unanimidade.

³²¹ Conforme *Introducción a la Caricom* no sítio da Intal. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 6 de dezembro de 2001.

4.3.3 Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha

O processo de integração da Caricom demonstrou todo o seu vigor na XII Conferência Extraordinária dos Chefes de Governo, realizada entre os dias 14 e 16 de fevereiro de 2001, momento em que foi assinado Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha³²².

A Corte de Justiça Caribenha terá jurisdição originária e de apelação³²³. A Corte terá jurisdição originária para tratar de disputas entre as Partes Contratantes, entre as Partes Contratantes e a Comunidade, além de responder a requisições dos tribunais nacionais das Partes Contratantes sobre interpretação e aplicação do Tratado de Chaguaramas³²⁴. Os indivíduos também terão acesso à Corte de Justiça Caribenha³²⁵.

A Corte servirá, ainda, como última instância às Cortes Supremas das Partes Contratantes em ações cíveis com valor acima de EC\$ 25.000 (vinte e cinco mil dólares do Caribe do Leste), ações de divórcio ou nulidade de casamento, ações que envolvam a interpretação da Constituição das Partes Contratantes, direitos fundamentais ou qualquer assunto disposto pela legislação nacional como passível de recurso à Corte³²⁶. Podem ainda ser submetidas à Corte outras ações que a Corte Suprema nacional em questão considerar de grande importância pública ou geral³²⁷.

Na solução do litígio, a Corte estará autorizada a utilizar todo Direito Internacional aplicável ao caso. A Corte não poderá deixar de se pronunciar sobre a disputa por falta de norma aplicável (*non liquet*). Se as Partes aceitarem, a Corte poderá decidir com base na equidade (*ex aequo et bono*)³²⁸.

A Corte, que será composta por um presidente e por no máximo outros nove juízes³²⁹, terá sua sede no território de alguma das Partes Contratantes³³⁰, e poderá

³²² A Conferência ocorreu em St. Michael, Barbados. O Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha foi assinado em 14 de fevereiro de 2001.

³²³ CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Artigo III, 1 (a) e (b).

³²⁴ CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Artigo XIII.

³²⁵ CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Artigo XII, 1 (d) e Artigo XXIV.

³²⁶ CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Artigo XXV, 2.

³²⁷ CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Artigo XXV, 3.

³²⁸ CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Artigo XVII, 1, 2 e 3.

³²⁹ Sendo que pelo menos três desses nove juízes devem ter conhecimentos de Direito Internacional, incluindo Direito Comercial Internacional. CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Artigo IV, 1.

³³⁰ CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Artigo III.

aplicar medidas provisionais em caso de necessidade³³¹. As decisões da Corte serão definitivas e criarão precedentes, que deverão ser respeitados, a menos que seja revista a decisão original³³².

4.4 Sistema da Integração Centro-Americana (SICA)

4.4.1 Histórico

Ato contínuo à independência dos territórios que formavam a antiga Capitania Geral da Guatemala, em 1821, constituiu-se a República Federal Centro-Americana. A República contava até mesmo com uma Constituição Federal, promulgada em 22 de novembro de 1824. Pouco tempo depois, no entanto, mais precisamente em 1838, iniciou-se processo de secessão, que resultou na independência de Nicarágua, Honduras, Costa Rica, Guatemala e, finalmente, de El Salvador³³³.

Diversas iniciativas isoladas foram apresentadas para aproximar as ex-colônias espanholas da América Central. O primeiro passo concreto ocorreu em 14 de outubro de 1951 com a assinatura da Carta de San Salvador, constituindo a Organização de Estados Centro-Americanos (Odeca).

A partir da década de cinquenta, o processo de integração centro-americano assumiu novos rumos. Conforme divisão apresentada por Roberto Dromi, Miguel Ekmekdjian e Julio Rivera³³⁴, durante a fase de transição houve três etapas³³⁵. Ao longo da primeira etapa, entre 1951 e 1957, foram firmados diversos tratados bilaterais sobre comércio, cooperação e solução de controvérsias. Em 1952 foi criado o Comitê de Cooperação da América Central e elaborou-se a Nomenclatura Alfandegária Uniforme Centro-Americana (Nauca). A Nauca só foi adotada em fins de 1960.

A segunda etapa, entre 1958 e 1960, teve seu ponto alto com a assinatura do Tratado Multilateral de Livre Comércio e Integração Econômica Centro-Americana. Durante a terceira etapa, correspondente ao período entre 1960 e 1965, foi assinado o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, que é a norma fundamental

³³¹ CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Artigo XIX.

³³² CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Artigo XXII.

³³³ RUIZ DIAZ LABRANO. *Mercosur: integración y derecho*, p. 201-202.

³³⁴ DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel; RIVERA, Julio. *Derecho Comunitario: sistemas de integración y regimen del Mercosur*. 2. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 123-124.

³³⁵ Semelhante divisão em RUIZ DIAZ LABRANO. *Mercosur: integración y derecho*, p. 203-204.

do MCCA. A este Tratado se somam Protocolos, acordos complementares e convênios sobre vários assuntos.

4.4.2 Tratado de Manágua

O Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana (Tratado de Manágua), firmado na cidade de Manágua, no dia 13 de dezembro de 1960³³⁶, prevê a criação de mercado comum entre os Estados Contratantes no prazo de cinco anos. Para assegurar a consecução dos seus fins, confirma a formação de zona de livre comércio, de tarifa externa comum e de união aduaneira entre as Partes Contratantes também dentro de cinco anos³³⁷.

O Tratado de Manágua, além das referências específicas do Preâmbulo³³⁸, contém artigos sobre livre comércio³³⁹, integração industrial³⁴⁰, aspectos econômicos e financeiros³⁴¹ e organismos institucionais³⁴². Um artigo transitório prevê que a adesão da Costa Rica ao Mercado Comum ensejará reformulação dos organismos do bloco.

Os organismos criados pelo Tratado de Manágua para conduzir a integração Centro-Americana são o Conselho Econômico Centro-Americano, Conselho Executivo e a Secretaria Permanente da Integração Econômica Centro-Americana (Sieca).

O Conselho Econômico Centro-Americano tem a função de “dirigir a integração das economias centro-americanas e coordenar a política em matéria econômica dos Estados Contratantes”³⁴³. Esse órgão tipicamente intergovernamental é

³³⁶ O Tratado entrou em vigor em 4 de junho de 1961 para Guatemala, El Salvador e Nicarágua; em 27 de abril de 1962 para Honduras e em 23 de setembro de 1963 para Costa Rica, datas que correspondem ao depósito dos respectivos instrumentos de ratificação na Secretaria Geral da Odeca. Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana anotado no sítio da Intal. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 6 de dezembro de 2001.

³³⁷ MCCA. Tratado de Manágua. Artigos I e II.

³³⁸ O Preâmbulo do Tratado de Manágua faz referência expressa a outros instrumentos firmados pelas Partes Contratantes. Esses instrumentos são: Tratado Multilateral de Livre Comércio e Integração Econômica Centro-Americana; Convênio Centro-Americano sobre Equiparação de Gravames à Importação e seu Protocolo sobre Preferências Alfandegárias Centro-Americanas; tratados bilaterais de livre comércio e integração econômica assinados entre governos centro-americanos; e Tratado de Associação Econômica assinado entre Guatemala, El Salvador e Honduras (Tratado Tripartido).

³³⁹ MCCA. Tratado de Manágua. Artigos III a VIII (regimes de intercâmbio); IX a XIV (subsídios à exportação e comércio desleal); e XV (trânsito e transporte).

³⁴⁰ MCCA. Tratado de Manágua. Artigos XVI (empresas de construção); e XVII (integração industrial).

³⁴¹ MCCA. Tratado de Manágua. Artigos XVIII (Banco Centro-Americano de Integração Econômica); e XIX (incentivos fiscais ao desenvolvimento industrial)

³⁴² MCCA. Tratado de Manágua. Artigos XX a XXIV.

³⁴³ MCCA. Tratado de Manágua. Artigo XX, par. Iº.

composto pelos ministros da Economia de cada uma das Partes Contratantes e se manifesta mediante resoluções.

O Conselho Econômico Centro-Americano é também “encarregado de facilitar a execução das resoluções do Comitê de Cooperação Econômica do Istmo Centro-Americano relativas à integração econômica”³⁴⁴. Para tanto, pode requerer auxílio de técnicos centro-americanos e internacionais.

O Conselho Executivo é composto por um funcionário titular e um suplente de cada uma das Partes Contratantes. Dentre suas funções estão “aplicar e administrar o Tratado [de Manágua], assim como realizar todas as gestões e trabalhos que tenham por objetivo pôr em prática a união econômica Centro-Americana”³⁴⁵. O Conselho Executivo é também órgão intergovernamental e se manifesta por resoluções que são tomadas por maioria de votos dos membros do Conselho³⁴⁶.

A Secretaria Permanente³⁴⁷ possui personalidade jurídica e tem sede na cidade da Guatemala, capital da República da Guatemala. A direção desse órgão compete a um Secretário Geral nomeado por três anos pelo Conselho Econômico Centro-Americano.

Quase uma década após a assinatura do Tratado de Manágua, o Mercado Comum Centro-Americano atravessou grave crise que atingiu o ápice com o confronto militar entre El Salvador e Honduras em julho de 1969³⁴⁸. A guerra entre as duas Partes do Mercado Comum prejudicou o andamento do processo de integração. Negociações tendentes a obter um *modus operandi* fracassaram. Na tentativa de superar a crise, foi criada a Comissão Normalizadora do Mercado Comum, que também não foi bem-sucedida. A Sieca ainda formulou projeto de reestruturação do processo de integração, mas não obteve aprovação.

O próximo passo foi a assinatura do Convênio sobre Regime Alfandegário e Aduaneiro Centro-Americano, alterando profundamente a estrutura jurídica do esquema

³⁴⁴ MCCA. Tratado de Manágua. Artigo XX, par. 2º.

³⁴⁵ MCCA. Tratado de Manágua. Artigo XXI, par. 1º.

³⁴⁶ MCCA. Tratado de Manágua. Artigo XXI, par. 2º.

³⁴⁷ A Secretaria Permanente tem a responsabilidade de velar pela correta aplicação dos seguintes instrumentos: (i) Tratado de Manágua; (ii) Tratado Multilateral de Livre Comércio e Integração Econômica Centro-Americana; (iii) Convênio sobre Regime de Indústrias Centro-Americanas de Integração; (iv) Convênio Centro-Americano sobre Equiparação de Gravames à Importação; (v) tratados bilaterais ou multilaterais de livre comércio e integração econômica vigentes entre quaisquer Partes Contratantes; e (vi) todos os demais convênios que tenham por objeto a integração econômica centro-americana.

de integração. O referido Convênio entrou em vigor em 11 de janeiro de 1986 e criou o Conselho Alfandegário e Aduaneiro Centro-Americano.

A seguir, em outubro de 1987, os cinco governos centro-americanos assinaram o Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano e outras Instâncias Políticas³⁴⁹. Não foi ratificado pela Costa Rica. A ação do Parlamento se limita a apresentação, análise e recomendação em questões de integração.

4.4.3 Protocolo de Tegucigalpa

O “Protocolo de Tegucigalpa à Carta da Organização dos Estados Centro-Americanos” (Protocolo de Tegucigalpa), que foi assinado em 13 de dezembro de 1991³⁵⁰, criou o Sistema da Integração Centro-Americana. O SICA é composto pelos Estados-Membros da Organização dos Estados Centro-Americanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua) e pelo Panamá, que aderiu ao processo por meio do Protocolo de Tegucigalpa. Em 1º de dezembro de 2000, o embaixador de Belize também depositou o instrumento de adesão de seu país³⁵¹.

O SICA tem como objetivo fundamental “a realização da integração da América Central, para constituí-la em Região de Paz, Liberdade, Democracia e Desenvolvimento”³⁵². Dentre suas políticas prioritárias estão a consolidação das instituições democráticas, desenvolvimento sustentável, defesa do meio ambiente, erradicação da pobreza, combate ao narcotráfico, à corrupção, ao terrorismo e à violência³⁵³.

Os princípios que regem a integração centro-americana a partir da criação do SICA são: (a) tutela, respeito e promoção dos direitos humanos³⁵⁴; (b) observância da paz, da democracia, do desenvolvimento e da liberdade; (c) identidade centro-

³⁴⁸ GARCIA. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*, p. 148.

³⁴⁹ O Tratado entrou em vigor para El Salvador, Guatemala e Nicarágua em 1º de maio de 1990 e para Honduras em 25 de junho de 1990.

³⁵⁰ Este Protocolo entrou em vigor no dia 23 de julho de 1992 quando foram depositados os instrumentos de ratificação de El Salvador, Honduras, Nicarágua e Panamá. Posteriormente, em novembro de 1992, a Guatemala apresentou a sua ratificação, e, em 8 de junho de 1995, a Costa Rica.

³⁵¹ Com a adesão do Panamá e de Belize, o SICA abrange todos os Estados continentais centro-americanos: Panamá, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Guatemala e Belize.

³⁵² SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 3º.

³⁵³ SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 3º (a) a (j).

³⁵⁴ Conforme Artigo 4º (a) do Protocolo de Tegucigalpa, “[l]a tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos constituyen la base fundamental del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA”.

americana como fundamento da integração regional; (d) “solidariedade centro-americana como expressão de sua profunda interdependência, origem e destino comum”; (e) “gradualidade, especificidade e progressividade do processo de integração econômica”; (f) “globalidade do processo de integração e a participação democrática, no mesmo, de todos os setores sociais”; (g) segurança jurídica e solução pacífica das controvérsias; (h) boa-fé no cumprimento dos acordos do SICA; (i) respeito pelos princípios e normas da ONU e da OEA³⁵⁵.

O Protocolo prevê a realização dos fins do SICA por meio de quatro órgãos principais: (i) Reunião de Presidentes, (ii) Conselho de Ministros, (iii) Comitê Executivo e (iv) Secretaria. Participam ainda do Sistema outras três instituições: (v) Parlamento Centro-Americano, (vi) Corte Centro-Americana de Justiça e (vii) Comitê Consultivo³⁵⁶.

A Reunião de Presidentes é o órgão supremo do SICA. Suas reuniões ocorrem, ordinariamente, a cada seis meses e, extraordinariamente, sempre que necessário. As decisões são adotadas por consenso³⁵⁷.

O Conselho de Ministros conta com a participação de ministros, ou vice-ministros devidamente autorizados, das diversas áreas envolvidas na integração. Sua função principal é executar as decisões da Reunião de Presidentes. O Conselho de Ministros de Relações Exteriores é o Órgão Principal de Coordenação³⁵⁸.

O quorum do Conselho de Ministros se dá com “a participação de todos os Ministros respectivos e, em caso extraordinário, por um Vice-Ministro devidamente facultado”. Cada Estado-Membro tem um voto apenas. As decisões sobre questões de fundo são adotadas por consenso. Quando houver dúvida sobre se uma decisão é de fundo ou de procedimento, resolve-se por maioria de votos³⁵⁹.

O Comitê Executivo e a Secretaria Geral são os Órgãos Permanentes do SICA³⁶⁰. O Comitê Executivo é composto por um representante de cada Estado-Membro. Suas reuniões ocorrem uma vez por semana, de forma ordinária, e sempre que

³⁵⁵ SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 4º (a) a (i).

³⁵⁶ SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 12.

³⁵⁷ SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 13.

³⁵⁸ SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 16.

³⁵⁹ SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 21.

³⁶⁰ SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 23.

convocadas pelo Presidente, a título extraordinário³⁶¹. A Secretaria que se ocupa dos assuntos econômicos é a Sieca³⁶².

4.4.4 Estatuto da Corte Centro-Americana de Justiça

Conforme o Protocolo de Tegucigalpa, a Corte Centro-Americana de Justiça (CCAJ) “garantirá o respeito ao direito na interpretação e execução do Protocolo [de Tegucigalpa] e seus instrumentos complementares ou atos derivados dos mesmo”³⁶³. As funções e atribuições da CCAJ deveriam ser previstas em outro instrumento – o Estatuto da Corte, o qual deveria ser negociado e assinado pelos Estados-Membros dentro de noventa dias após a entrada em vigor do Protocolo de Tegucigalpa³⁶⁴.

Em cumprimento ao disposto no Artigo 12, parágrafo 3º, do Protocolo de Tegucigalpa, em 10 de dezembro de 1992, foi firmado na cidade do Panamá o Estatuto da Corte Centro-Americana de Justiça (Estatuto da CCAJ). O Estatuto da CCAJ não foi ratificado por todos os Estados-Membros do SICA. Apenas El Salvador, Honduras e Nicarágua utilizam esse órgão jurisdicional na solução de litígios³⁶⁵.

A CCAJ é composta por pelo menos um magistrado titular e um suplente de cada Estado-Membro³⁶⁶. Tanto os magistrados titulares quanto os suplentes são eleitos pelas Supremas Cortes de Justiça dos respectivos Estados³⁶⁷. Os magistrados desempenham suas funções por dez anos, podendo ser reeleitos³⁶⁸.

Em que pese o fato de serem eleitos pelas Supremas Cortes do Estados-Membros, os magistrados da CCAJ gozam de plena independência, até mesmo do Estado do qual são nacionais³⁶⁹. A CCAJ possui um Presidente e um Vice-Presidente. O

³⁶¹ SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 24.

³⁶² SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 28.

³⁶³ SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 12, par. 3º; e SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 2º.

³⁶⁴ Sobre a Corte Centro-Americana de Justiça, ver CHAMORRO MORA, Rafael. *La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana*. Manágua: Rafael Chamorro Mora, 2000; e GIAMMATEI AVILES, Jorge Antonio. *Memoria anual de labores: 12 Octubre 2000 – 12 Octubre 2001*. Manágua: Corte Centroamericana de Justicia, 2001.

³⁶⁵ GIAMMATEI AVILES. *Memoria anual de labores*, p. 15-16. Ver também sítios da Sieca e Intal (BID). Disponíveis em: <<http://www.sieca.org.gt>> e <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2002.

³⁶⁶ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 8º.

³⁶⁷ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 10.

³⁶⁸ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 11.

³⁶⁹ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 14.

cargo é exercido por um ano e será ocupado sucessivamente por todos os magistrados³⁷⁰.

A CCAJ possui personalidade jurídica³⁷¹ e tem competência e jurisdição próprias. Suas decisões fazem coisa julgada e têm efeito vinculante para todos os Estados, órgãos e organizações que integram o SICA, bem como para os sujeitos de direito privado³⁷².

A sede da CCAJ fica na cidade de Manágua, capital da República da Nicarágua, onde deverá funcionar permanentemente. Se for necessário, no entanto, a CCAJ tem liberdade para realizar sessões no território de qualquer Estado³⁷³.

A competência da CCAJ inclui: (i) conhecer de controvérsias entre os Estados-Membros; (ii) conhecer das ações de nulidade e de descumprimento dos acordos dos organismos do SICA; (iii) conhecer, a pedido de qualquer interessado, de normativa de Estado-Membro que possa violar normas do Direito da Integração Centro-Americana; (iv) atuar como Tribunal de Consulta Permanente das Cortes Supremas de Justiça dos Estados³⁷⁴; (v) atuar como órgão de consulta dos órgãos e organismos do SICA na interpretação do Protocolo de Tegucigalpa e dos instrumentos complementares e atos derivados do mesmo; (vi) conhecer dos assuntos que qualquer pessoa afetada por ato dos órgãos ou organismos do SICA apresente; (vii) fazer estudos de direito comparado entre as legislações centro-americanas para obter sua harmonização e elaborar projetos de leis uniformes para realizar a integração jurídica da América Central; e (viii) resolver a título prejudicial toda consulta realizada por juiz ou tribunal judicial acerca da aplicação e interpretação do ordenamento jurídico da integração centro-americana³⁷⁵.

O Artigo 25 do Estatuto da CCAJ expressamente afasta sua competência das matérias relacionadas a direitos humanos. Esse assunto é de competência exclusiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em caso de dúvida, compete à própria

³⁷⁰ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 16.

³⁷¹ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 28.

³⁷² SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 3º.

³⁷³ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 7º.

³⁷⁴ Os Estados podem solicitar consultas com a Corte para verificar, a título ilustrativo, a interpretação de qualquer instrumento do Direito da Integração Centro-Americana, bem como a conformidade da legislação nacional com as normas do SICA. SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 23: “[l]os Estados podrán formular consultas con carácter ilustrativo a la Corte sobre la interpretación de cualquier Tratado o Convención Internacional vigente; también, respecto a conflictos de los Tratados entre sí o con el Derecho Interno de cada Estado”.

CCAJ decidir se possui competência para o caso concreto, “interpretando tratados ou convenções pertinentes ao caso em disputa e aplicando os princípios do Direito da Integração e do Direito Internacional”³⁷⁶.

As decisões interlocutórias, laudos e sentenças ditadas pela CCAJ são obrigatórias, definitivas e inapeláveis. “No entanto, a Corte poderá, de ofício ou com base em pedido de uma das partes, esclarecer ou ampliar sua decisão dentro de trinta dias a partir da notificação”³⁷⁷. Em caso de descumprimento de decisão por qualquer Estado, a CCAJ informará esse fato aos demais Estados-Membros para que estes possam tomar medidas a fim de assegurar a execução da sentença³⁷⁸.

4.4.5 Protocolo da Guatemala

Na XIV Reunião de Cúpula de Presidentes Centro-Americanos, realizada entre 27 e 29 de outubro de 1993, outro passo foi dado no sentido de concretizar os objetivos do Protocolo de Tegucigalpa. Nessa oportunidade foi assinado o “Protocolo da Guatemala ao Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana” (Protocolo da Guatemala)³⁷⁹.

O Protocolo da Guatemala criou o Subsistema de Integração Econômica, que faz parte do Sistema da Integração Centro-Americana. A integração econômica da região está baseada nos princípios da legalidade, consenso, gradualidade, flexibilidade, transparência, reciprocidade, solidariedade, globalidade, simultaneidade e complementaridade³⁸⁰. O Título Três do Protocolo regula as fases por que passará o SICA para chegar à união econômica: zona de livre comércio (Artigos 7º a 9º), união aduaneira (Artigos 10 a 17), mercado comum com a livre circulação dos fatores produtivos (Artigo 18) e, finalmente, união econômica e monetária (Artigo 19).

³⁷⁵ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 22 (a) a (k).

³⁷⁶ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 30.

³⁷⁷ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 38.

³⁷⁸ SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 39.

³⁷⁹ O Protocolo da Guatemala entrou em vigor para El Salvador, Honduras e Nicarágua no dia 16 de agosto de 1995. Para Guatemala, a entrada em vigor do Protocolo ocorreu em 6 de maio de 1996 e para a Costa Rica no dia 19 de maio de 1997. Ver Protocolo da Guatemala anotado no sítio da Intal. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Ver também sítio da Sieca. Disponível em: <<http://www.sieca.org.gt>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2002.

³⁸⁰ Conforme Protocolo da Guatemala, Artigo 1º: “[l]os Estados parte se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana [...]”. No mesmo Protocolo, Artigo 1º (b): “[l]a integración económica se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas”.

O Subsistema de Integração Econômica compreende os órgãos criados pelo Protocolo de Tegucigalpa e outros específicos³⁸¹. São órgãos específicos o Conselho de Ministros de Integração Econômica, o Conselho Intersetorial de Ministros de Integração Econômica, o Conselho Setorial de Ministros de Integração Econômica e o Comitê Executivo de Integração Econômica.

Os órgãos técnico-administrativos são a Secretaria de Integração Econômica Centro-Americana, a Secretaria do Conselho Agropecuário Centro-Americano, a Secretaria do Conselho Monetário Centro-Americano, Secretaria de Integração Turística Centro-Americana.

As instituições que formam parte do Subsistema de Integração Econômica são o Banco Centro-Americano de Integração Econômica, o Instituto Centro-Americano de Administração Pública, o Instituto Centro-Americano de Investigação e Tecnologia Industrial³⁸².

O Subsistema de Integração Econômica possui normativa específica expressa por resoluções, regulamentos, acordos e recomendações³⁸³. As resoluções são atos obrigatórios emitidos pelo Conselho de Ministros de Integração Econômica. Os regulamentos têm caráter geral, obrigatoriedade em todos seus elementos e são diretamente aplicáveis em todos os Estados-Partes. Os acordos têm caráter específico ou individual e são obrigatórios para seus destinatários. As recomendações contêm orientações que são obrigatórias quanto aos seus objetivos e princípios³⁸⁴.

As resoluções, regulamentos e acordos devem ser depositados na Secretaria Geral do SICA e entram em vigor na data em que são adotados, exceto se o próprio instrumento prever data diversa.

Em conformidade com os princípios estabelecidos pelo Protocolo da Guatemala, em 22 de maio de 1996 o Conselho de Ministros Responsáveis pela Integração Econômica e Desenvolvimento Regional apoiou a iniciativa de El Salvador e Guatemala de buscarem uma união aduaneira. O Convênio Marco firmado entre esses dois países em janeiro de 2000 teve a adesão de Honduras e Nicarágua (agosto de

³⁸¹ SICA. Protocolo da Guatemala. Artigo 36.

³⁸² SICA. Protocolo da Guatemala. Artigo 37 (1) a (5).

³⁸³ A estrutura jurídica do Subsistema de Integração Econômica do SICA é bastante próxima daquela utilizada pelo Direito Comunitário da União Européia, contando, até mesmo com aplicabilidade direta. Os regulamentos da SICA são equiparáveis aos regulamentos europeus. Os acordos se aproximam das decisões da UE. As recomendações, por fim, equiparam-se às diretivas européias.

2000). No dia 1º de dezembro de 2000, Belize também aderiu ao Protocolo de Tegucigalpa.

4.5 Comunidade Andina (CAN)

4.5.1 Histórico

Os benefícios advindos da criação da Alalc não foram equitativamente distribuídos entre os parceiros. Os países mais desenvolvidos aumentaram suas vendas de produtos com maior valor agregado para a região. Já os países com menor desenvolvimento relativo permaneceram na delicada situação de importadores de produtos industrializados e fornecedores de matéria-prima. Essa situação reflete o caráter eminentemente “comercialista” da Alalc e justifica a insatisfação dos países menos desenvolvidos³⁸⁵.

As divergências geradas entre “comercialistas” e “desenvolvimentistas” fizeram com que os países andinos decidissem formar outro bloco de integração mais voltado para a industrialização daquele espaço geográfico. A idéia de formar um bloco sub-regional andino foi apresentada em 1966 na Declaração de Bogotá e confirmada, em 1967, na Conferência de Presidentes de Punta del Este. Em 26 de maio de 1969 foi finalmente assinado o Acordo de Cartagena, criando o Grupo Andino³⁸⁶.

Desde seu surgimento, o Grupo Andino sofreu alterações com relação aos Países Membros. A Venezuela aderiu ao bloco em 1973, no entanto, o Chile apresentou sua denúncia ao Acordo de Cartagena em 1976.

Além da mudança no quadro de Países Membros, o Acordo de Cartagena sofreu modificações quanto à organização institucional, prazos para realização de metas e objetivos em geral. A maior parte dessas mudanças foi produzida pelos Protocolos de Lima (1976), Arequipa (1978), Quito (1986), Trujillo (1996) e Sucre (1997), pelas Atas de La Paz (1990) e Barahona (1991) e pelas Decisões da Comissão do Acordo.

A estrutura institucional do Grupo Andino compreendia inicialmente apenas a Comissão e a Junta. Anos mais tarde foram criados o Tribunal de Justiça (1979), o Parlamento Andino (1979) e o Conselho Presidencial Andino (1990).

³⁸⁴ SICA. Protocolo da Guatemala. Artigo 55.

³⁸⁵ RUIZ DIAZ LABRANO. Mercosur: integración y derecho, p. 187 e 217.

³⁸⁶ O Grupo Andino adquiriu a denominação “Comunidade Andina” com o Protocolo Modificativo do Acordo de Cartagena assinado em Trujillo. Conforme o Protocolo de Trujillo, a “Comunidade Andina” faz parte do “Sistema Andino de Integração”.

Nas suas relações externas, a CAN assumiu atitude favorável ao “regionalismo aberto”, firmando em 16 de abril de 1998 Acordo Marco para a formação de zona de livre comércio com o Mercosul. O bloco andino dispõe, ainda, de Acordo Marco de Cooperação com a União Européia firmado em 1992³⁸⁷.

O processo de integração na região andina permitiu a criação de estrutura jurídica própria, o Direito Andino. Essa ordem jurídica possui características semelhantes àquelas encontradas no Direito Comunitário vigente na União Européia.

As normas que fazem parte do ordenamento jurídico andino estão dispostas no Artigo 1º do Tratado de Criação do Tribunal de Justiça nos seguintes termos:

O ordenamento jurídico da Comunidade Andina compreende: (a) o Acordo de Cartagena, seus Protocolos e Instrumentos adicionais; (b) o presente Tratado [de Criação do Tribunal de Justiça] e seus Protocolos Modificativos; (c) as Decisões do Conselho de Ministros das Relações Exteriores e da Comissão da Comunidade Andina; (d) as Resoluções da Secretaria Geral da Comunidade Andina; (e) os Convênios de Complementação Industrial e outros que adotem os Países Membros entre si e no marco do processo de integração sub-regional andina.

Os instrumentos jurídicos mais importantes do processo de integração andino serão analisados de forma mais abrangente nos itens seguintes.

4.5.2 Acordo de Cartagena

A expressão “Acordo de Cartagena” é utilizada com referência ao Acordo de Integração Sub-regional firmado na cidade de Cartagena, Colômbia, em 26 de maio de 1969, pelos plenipotenciários da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e do Peru³⁸⁸, entrando em vigor no dia 16 de outubro de 1969. O referido Acordo está assentado nos princípios do Tratado de Montevideu de 1960 e nas Resoluções nºs 202 e 203 do Conselho de Ministros da Alalc.

O Acordo de Cartagena foi objeto de várias modificações desde sua assinatura. Com relação aos Países Membros, o Instrumento Adicional de 13 de fevereiro de 1973 consolidou a adesão da Venezuela. Já o Protocolo Modificativo de 5

³⁸⁷ As relações entre a CAN e a União Européia ocorrem com base em quatro pilares: (i) diálogo político; (ii) acesso ao Mercado Único europeu; (iii) Acordo Marco de Cooperação; e (iv) diálogo especializado em matéria de luta contra as drogas. Ver sítio da CAN. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2002.

³⁸⁸ A Comissão decidiu adotar a denominação “Acordo de Cartagena” para se referir ao Acordo de Integração Sub-regional andino por meio da Decisão nº 1.

de outubro de 1976 formalizou a retirada do Chile. Outros instrumentos posteriormente modificaram dispositivos específicos do Acordo.

Os objetivos do Acordo de Cartagena são: (i) “promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos Países Membros”; (ii) “acelerar seu crescimento e geração de ocupação”; (iii) “assegurar sua participação no processo de integração regional como forma de possibilitar a formação de um mercado comum latino-americano”; (iv) “diminuir a vulnerabilidade externa e melhorar a posição dos Países Membros no contexto econômico internacional”; (v) “fortalecer a solidariedade sub-regional e reduzir as diferenças de desenvolvimento existentes entre os Países Membros”³⁸⁹. A finalidade última do processo de integração andino é, contudo, “procurar melhoramento persistente no nível de vida dos habitantes da Sub-região”³⁹⁰.

Os mecanismos adotados pelo Acordo de Cartagena para alcançar os objetivos são: (i) harmonização gradual das políticas econômicas e sociais e aproximação das legislações nacionais nas matérias pertinentes; (ii) programação conjunta e intensificação da industrialização sub-regional; (iii) Programa de Liberalização comercial; (iv) adoção de TEC; (v) programas para acelerar o desenvolvimento dos setores agropecuário e agroindustrial; (vi) obtenção de recursos para financiamento dos investimentos necessários na integração; (vii) integração física; e (viii) tratamento preferencial da Bolívia e do Equador³⁹¹.

Outros mecanismos poderão ser utilizados a título complementar para atingir os objetivos propostos, como programas envolvendo ações externas na área econômica, desenvolvimento científico e tecnológico, integração fronteiriça, turismo, aproveitamento e conservação do meio ambiente, desenvolvimento social, serviços e comunicação social³⁹².

O Programa de Liberalização comercial tem como objetivo eliminar todos os gravames³⁹³ e restrições que incidam sobre a importação de quaisquer produtos originários de Países Membros da CAN.

³⁸⁹ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 1º, pars. 1º e 2º.

³⁹⁰ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 1º, par. 3º.

³⁹¹ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 3º (alterado pelo Protocolo de Sucre, Artigo 2º).

³⁹² CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 3º, par. 2º.

³⁹³ O termo “gravames” possui o seguinte significado para os fins do Acordo de Cartagena: Artigo 72 – “Se entenderá por ‘gravámenes’ los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidam sobre las importaciones. No

O programa de convergência à TEC está pautado na aplicação de uma Tarifa Externa Mínima Comum. O prazo para a plena realização dos programas de Liberalização e criação da TEC era dezembro de 1980. Esse prazo foi posteriormente modificado pelos Protocolos de Lima (1976), Arequipa (1978), Quito (1986) e Sucre (1997), pelas Atas de La Paz (1990) e Barahona (1991) e por diversas Decisões da Comissão do Acordo (Decisões n^{os} 301, 321, 324, 353, 387 e 414, entre outras)³⁹⁴.

Apenas em 31 de janeiro de 1993 consolidou-se a zona de livre comércio entre os Países Membros, exceto Peru³⁹⁵. Uma TEC estruturada em quatro níveis foi aprovada pela Ata de Barahona, em 5 de dezembro de 1991. A TEC definitiva foi aprovada em 26 de novembro de 1994 pela Decisão n^o 370 e entrou em vigor em 1^o de fevereiro de 1995.

A Reunião Extraordinário do Conselho Presidencial Andino realizada em Santa Cruz de la Sierra, em 30 de janeiro de 2002, resultou na aprovação de novos prazos para a integração andina. Conforme a Declaração de Santa Cruz de la Sierra, a CAN constituirá uma zona de livre comércio perfeita em 01 de junho de 2002. As únicas exceções à liberalização comercial serão petróleo, combustíveis e produtos agrícolas importados pelo Peru. Com relação ao petróleo e combustíveis, o prazo para desgravação será 31 de dezembro de 2003. Quanto aos produtos agrícolas, o prazo final para a eliminação de tarifas será 31 de dezembro de 2005³⁹⁶.

A mesma Declaração de Santa Cruz de la Sierra prevê, ainda, a aplicação integral da TEC por todos os Estados-Membros em 31 de dezembro de 2003. A TEC estará baseada em quatro níveis: 0, 5, 10 e 20%. Apenas a Bolívia não aplicará alíquotas de 20%.

Um dos principais mecanismos utilizados pelo Grupo Andino para desenvolver a região é a industrialização por meio dos Programas Setoriais de Desenvolvimento Industrial. O primeiro desses Programas a ser aprovado pela

quedarán comprendidos en este concepto las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados”.

³⁹⁴ PICO MANTILLA, Galo. *Derecho Andino*. 2. ed. Quito: Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1992. p. 22-44. ZANIN. Mercosur, Pacto Andino y el Grupo de los Tres en el Marco del Regionalismo Abierto, p. 156-165.

³⁹⁵ O Peru recebeu autorização para suspender as obrigações decorrentes do Programa de Liberalização comercial em 27 de agosto de 1992. Pela Decisão n^o 414, de 30 de julho de 1997, foi firmado um acordo para a gradual inserção do Peru na zona de livre comércio andina.

³⁹⁶ Ver sítio da CAN. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2002.

Comissão foi o Programa Metal-mecânico (Decisão nº 57/1972). A seguir vieram o Programa Petroquímico (Decisão nº 91/1975) e o Programa Automotor (Decisão nº 120/1977).

A harmonização de políticas macroeconômicas teve como ponto de partida a aprovação de regime comum de tratamento aos capitais estrangeiros e sobre marcas, patentes, licenças e benefícios. Esse regime foi aprovado pela Decisão nº 24 da Comissão, de 31 de dezembro de 1970³⁹⁷. Foram aprovados posteriormente o Convênio para Evitar a Dupla Tributação entre os Países Membros e o Convênio Marco para a Celebração de Acordos sobre Dupla Tributação (Decisão nº 40/1970), e, ainda, o Regime Uniforme das Empresas Multinacionais Andinas (Decisão nº 46/1971)³⁹⁸.

A distribuição eqüitativa dos benefícios da integração é essencial para o sucesso de qualquer bloco³⁹⁹. A partir dessa constatação, dedicou-se atenção especial à Bolívia e ao Equador, como países menos desenvolvidos na região. Há disposições específicas com relação à industrialização, liberalização comercial e TEC em intenso esforço para não prejudicar a atividade econômica desses dois países⁴⁰⁰. Várias ações foram tomadas no âmbito comunitário como forma de cumprir as determinações do Acordo de Cartagena para beneficiar os países menos desenvolvidos⁴⁰¹.

O Protocolo Modificativo do Acordo de Cartagena, assinado em Trujillo no dia 10 de março de 1996, entrando em vigor em 3 de junho de 1997, estabeleceu novo

³⁹⁷ Outras Decisões também trataram do assunto, ver as Decisões da Comissão nºs 37, 37A, 47, 103, 109, 124, 125, 189, 220 e 291.

³⁹⁸ Conforme *Introducción a la Comunidad Andina* no sítio da Intal. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 6 de dezembro de 2001.

³⁹⁹ SCHAPOSNIK, Eduardo C. *As teorias da integração e o Mercosul: estratégias*. Florianópolis: UFSC, 1997. p. 33.

⁴⁰⁰ Ver, por exemplo, o Artigo 4º do Acordo de Cartagena referente ao enclausuramento geográfico da Bolívia e os seguintes Artigos dedicados à Bolívia e ao Equador conjuntamente: 3 (h); 22; 26 (c); 30 (d); 65; 68; 76, par. 2º; 77, pars. 1º e 4º; 80; 81, par. 1º; 83 (a) e (b); 84, par. 1º; 88; 96 (b); 101; 101; 103, par. 3º; 114; 118; 121 a 138 (Capítulo XIII); 151; 154; 155; e Disposições Transitórias, Artigos 3.2 (a) e 4. Com relação ao Equador apenas, Disposições Transitórias, Artigo 4º.

⁴⁰¹ No marco do Regime Especial do Acordo, foi criado pela Decisão nº 98/1977 o Programa de Apoio à Bolívia. As Decisões nºs 28, 62 e 108 contêm listas de produtos não produzidos em nenhum país da Sub-região e que não foram reservados para Programas Setoriais de Desenvolvimento Industrial, ficando reservados para produção na Bolívia e Equador. As Decisões nºs 29 e 63 apresentam listas de produtos a serem liberados em favor da Bolívia e Equador em 1º de janeiro de 1971. As Decisões nºs 65 e 112 estabelecem margens de preferência para Bolívia e Equador. A Decisão nº 101/1976 cria tratamento especial à Bolívia pela sua condição de país mediterrâneo. A Decisão nº 119/1977 cria Programa Especial de Apoio à Bolívia, mas parcialmente aplicável ao Equador. A Decisão nº 141/1979 prevê medidas coletivas de apoio à Bolívia. Por fim, a Decisão nº 222 substituiu o Programa Especial de Apoio à Bolívia pelo Programa de Cooperação Andina à Bolívia, com sede na cidade de La Paz. Ver Acordo de Cartagena anotado no sítio da Intal. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 6 de dezembro de 2001.

marco para a integração andina. O Grupo Andino passou a se denominar “Comunidade Andina”⁴⁰² e se tornou parte de projeto maior, o “Sistema Andino de Integração” (SAI).

O SAI é composto pelos seguintes órgãos e instituições: (i) Conselho Presidencial Andino; (ii) Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores; (iii) Comissão da Comunidade Andina; (iv) Secretaria Geral da Comunidade Andina; (v) Tribunal de Justiça da Comunidade Andina; (vi) Parlamento Andino; (vii) Conselho Consultivo Empresarial; (viii) Conselho Consultivo Trabalhista; (ix) Corporação Andina de Fomento; (x) Fundo Latino-Americano de Reservas; (xi) Convênio Simón Rodríguez e demais Convênios Sociais; (xii) Universidade Andina Simón Bolívar; (xiii) Conselhos Consultivos que estabeleça a Comissão; e (xiv) demais órgãos e instituições criados no marco da integração sub-regional andina⁴⁰³.

O SAI foi criado para permitir coordenação efetiva dos órgãos e instituições a ele pertencentes, visando ao aprofundamento da integração sub-regional andina, à projeção externa e ao fortalecimento das ações tomadas no marco integracionista⁴⁰⁴.

O Conselho Presidencial Andino é o órgão máximo do SAI e é composto pelos chefes de Estado dos Países Membros do Acordo de Cartagena. Esse órgão emite diretrizes⁴⁰⁵ e reúne-se ordinariamente, uma vez ao ano e, extraordinariamente, sempre que necessário⁴⁰⁶.

O Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores é formado pelos ministros das Relações Exteriores do Países Membros do Acordo de Cartagena⁴⁰⁷ e se manifesta mediante declarações e decisões, adotadas por consenso. Estas últimas formam parte do ordenamento jurídico da CAN⁴⁰⁸. Suas reuniões ocorrem, ordinariamente, duas vezes ao ano e, extraordinariamente, sempre que convocada⁴⁰⁹.

A Comissão da CAN é constituída por um representante plenipotenciário de cada País Membro e se manifesta mediante decisões⁴¹⁰ adotadas por maioria, exceto nos casos previstos no Artigo 26 do Acordo de Cartagena. A Comissão se reúne

⁴⁰² A CAN possui personalidade jurídica internacional. CAN. Acordo de Cartagena, Artigo 48.

⁴⁰³ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 6º.

⁴⁰⁴ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 7º.

⁴⁰⁵ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 11.

⁴⁰⁶ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 13.

⁴⁰⁷ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 15.

⁴⁰⁸ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 17.

⁴⁰⁹ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 18.

⁴¹⁰ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 21.

ordinariamente três vezes ao ano e de forma extraordinária quando for convocada pelo seu Presidente, com base em solicitação de um País Membro ou da Secretaria Geral⁴¹¹.

A Secretaria Geral é o órgão executivo da CAN e atua unicamente em função dos interesses da Sub-região. A Secretaria Geral é dirigida pelo Secretário Geral. A Secretaria Geral se manifesta mediante resoluções⁴¹² e funciona de forma permanente em sua sede, localizada na cidade de Lima, Peru⁴¹³.

O Tribunal de Justiça é o órgão jurisdicional da CAN e opera conforme as determinações do Tratado de Criação do Tribunal de Justiça, de seus protocolos modificativos e de acordo com o Acordo de Cartagena. A sede desse Tribunal fica na cidade de Quito, Equador⁴¹⁴.

O Parlamento Andino constitui o órgão deliberante do SAI. Esse órgão possui natureza comunitária e representa o povos da CAN. Enquanto não houver protocolo adicional que regulamente o sistema de sufrágio direto e universal, o Parlamento Andino será formado por representantes dos Congressos Nacionais. A sede permanente do Parlamento Andino fica na cidade de Santafé de Bogotá, Colômbia⁴¹⁵.

O Conselho Consultivo Empresarial e o Conselho Consultivo Trabalhista são instituições consultivas do SAI. Ambas as instituições são formadas por delegados eleitos pelas organizações representativas dos setores empresarial e trabalhista de cada um dos Países Membros⁴¹⁶.

A Corporação Andina de Fomento e o Fundo Latino-Americano de Reservas são as instituições financeiras do SAI e têm como finalidade impulsionar o processo da integração sub-regional andina⁴¹⁷.

Por último, o Acordo de Cartagena consolidou o princípio do tratamento nacional aos produtos originados do bloco⁴¹⁸ e adotou a cláusula da nação mais favorecida⁴¹⁹ como meios para garantir a coesão do bloco. O Acordo tem vigência por

⁴¹¹ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 24.

⁴¹² CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 29.

⁴¹³ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 31.

⁴¹⁴ CAN. Acordo de Cartagena. Artigos 40 e 41; e Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 5º.

⁴¹⁵ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 42.

⁴¹⁶ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 44.

⁴¹⁷ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 45.

⁴¹⁸ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 74.

⁴¹⁹ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 155. Não estão submetidos à cláusula da nação mais favorecida quaisquer concessões feitas com a finalidade de facilitar o tráfego fronteiriço (Artigo 155, par. 2º), nem concessões feitas pela Bolívia ou Equador a terceiros países aceitas por decisão da Comissão (Artigo 155, par. 3º).

tempo indefinido⁴²⁰, não admite quaisquer reservas e fica aberto à adesão dos demais países latino-americanos⁴²¹.

4.5.3 Instrumento Adicional para a adesão da Venezuela

De acordo com a ordem de aprovação dos documentos modificativos do Acordo de Cartagena e a lista de instrumentos que fazem parte do ordenamento jurídico da CAN, a primeira modificação ocorreu com o Instrumento Adicional para a Adesão da Venezuela.

Antes da assinatura desse Instrumento, que ocorreu no dia 13 de fevereiro de 1973, realizaram-se deliberações entre representantes do Grupo Andino e da Venezuela com a finalidade de verificar se a adesão era compatível com os princípios do Tratado de Montevideu de 1960 e com suas correspondentes resoluções⁴²².

Os documentos referentes à adesão da Venezuela compreendem o Instrumento Adicional, a Ata Final das negociações, o “Consenso de Lima” e a Decisão nº 70 da Comissão contendo as condições de tal adesão⁴²³.

4.5.4 Protocolo Adicional de retirada do Chile

Em conformidade com o Artigo 1º do Tratado de Criação do Tribunal de Justiça Andino, fazem parte do ordenamento jurídico da CAN os Protocolos adicionais ao Acordo de Cartagena. Após o Instrumento Adicional de adesão da Venezuela, formou-se uma comissão com representantes, de um lado, da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, e de outro, do Chile, conforme Protocolo Adicional assinado em 5 de outubro de 1976.

A referida comissão tinha o objetivo de estabelecer regime especial e prazo definido para que os Países Membros observassem certos direitos e obrigações, sob a “condição de que o Chile se retiraria do Acordo se não se chegasse a entendimento entre as Partes dentro do prazo de vinte e quatro dias desde a assinatura deste Protocolo”⁴²⁴.

⁴²⁰ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 152.

⁴²¹ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 151.

⁴²² PICO MANTILLA. *Derecho Andino*, p. 25.

⁴²³ PICO MANTILLA. *Derecho Andino*, p. 25.

⁴²⁴ PICO MANTILLA. *Derecho Andino*, p. 26.

Como não houve o entendimento esperado, o Chile retirou-se do Acordo. A Comissão aprovou a retirada do Chile por meio da Decisão nº 102, e a separação ocorreu efetivamente no dia 30 de outubro de 1976.

4.5.5 Protocolo de Lima

O Acordo de Cartagena foi alterado em 30 de outubro de 1976 pelo Protocolo de Lima. Esse Protocolo empreendeu modificações nos prazos previstos no texto original e no próprio conteúdo das obrigações do Acordo de Cartagena.

Por meio do Protocolo de Lima, a Comissão ficou autorizada a codificar o Acordo de Cartagena em face das alterações realizadas. A primeira codificação oficial realizada pela Comissão ocorreu com a Decisão nº 114, de 17 de fevereiro de 1977, e observou as disposições do Acordo de Cartagena, do Instrumento Adicional de adesão da Venezuela, a Decisão nº 102 da Comissão com as condições de retirada do Chile e do Protocolo de Lima.

4.5.6 Protocolo de Arequipa

O Protocolo de Arequipa, assinado em 21 de abril de 1978, também pertence ao ordenamento jurídico da CAN. Esse Protocolo, em termos gerais, “amplia vários prazos previstos no texto original do Acordo [de Cartagena] e no Protocolo de Lima”; além disso, “modifica os programas setoriais de desenvolvimento industrial e troca os programas de liberalização”⁴²⁵.

O Protocolo de Arequipa, da mesma forma que o Protocolo de Lima, permitiu que a Comissão codificasse o Acordo de Cartagena. A Comissão modificou os dispositivos do Acordo afetados pelos Protocolos, inclusive pelo Protocolo de Arequipa, e emitiu a Decisão nº 147, de 7 de setembro de 1979, com o texto consolidado.

4.5.7 Protocolo de Quito

As obrigações decorrentes do processo de integração andino foram, em sua maioria, prejudicadas pela profunda crise econômica por que passou a região na década de oitenta. Os Países Membros não conseguiram cumprir os compromissos do Programa de Liberalização comercial, nem de estabelecimento da Tarifa Externa Comum, não

⁴²⁵ PICO MANTILLA. *Derecho Andino*, p. 27.

aplicaram os programas de desenvolvimento industrial e modificaram unilateralmente algumas das políticas comunitárias.

Em face dos problemas mencionados, elaborou-se Protocolo Modificativo ao Acordo de Cartagena em 12 de maio de 1987, entrando em vigor em 25 de maio de 1988⁴²⁶. Conhecido como Protocolo de Quito, o Protocolo Modificativo de 1987 ampliou os prazos do programa de liberalização comercial e estabeleceu novos mecanismos de exceção ao programa, como regime transitório de administração do comércio e cláusula de salvaguarda. A adoção da TEC foi prorrogada indefinidamente.

A programação industrial assumiu três modalidades: (i) programas de integração industrial; (ii) convênios de complementação; (iii) e projetos de integração industrial. Com relação à organização institucional, dois órgãos de suma importância foram incorporados ao Acordo de Cartagena: o Tribunal de Justiça e o Parlamento Andino.

O Protocolo de Quito também autorizou a Comissão a codificar as modificações ao Acordo de Cartagena. A codificação ocorreu por meio da Decisão nº 236, de 15 de julho de 1988.

4.5.8 Protocolo de Trujillo

A partir do final da década de oitenta, os presidentes dos Países Membros do Acordo de Cartagena assumiram papel fundamental no processo da integração andina. As Reuniões do Conselho Presidencial Andino permitiram a tomada de decisões importantes para o avanço da integração sub-regional. Dentre as decisões estão: (i) o Manifesto de Cartagena das Índias de maio de 1989; (ii) o Desenho Estratégico para a Orientação do Grupo Andino aprovado em dezembro de 1989⁴²⁷; (iii) a criação formal do Conselho Presidencial Andino no encontro de Machu Picchu de maio de 1990; (iv) o adiamento da consecução da zona de livre comércio com base na Ata de La Paz de 29 de novembro de 1990; e (v) o mandato aos ministros de Relações Exteriores para revisar institucionalmente os mecanismos de integração, emitido na Reunião de Caracas em maio de 1991.

⁴²⁶ Para análise mais abrangente das modificações geradas pelo Protocolo de Quito no ordenamento jurídico da CAN, ver PICO MANTILLA. *Derecho Andino*, p. 27-29.

⁴²⁷ No original, *Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino*.

Como resultado da VIII Reunião do Conselho Presidencial, realizada em Trujillo entre os dias 9 e 10 de março de 1996, profundas alterações foram realizadas na estrutura organizacional do processo de integração andino. Por meio do Protocolo Modificativo do Acordo de Cartagena conhecido como Protocolo de Trujillo, criaram-se a Comunidade Andina e o Sistema Andino de Integração.

Esse Protocolo transformou a Junta do Acordo em Secretaria Geral da Comunidade Andina. O Conselho Presidencial Andino e o Conselho Andino de Ministros passaram a fazer parte da estrutura institucional do bloco.

4.5.9 Protocolo de Sucre

Deliberações feitas durante a IX Reunião do Conselho Presidencial Andino, realizada em Sucre entre os dias 22 e 23 de abril de 1998, resultaram na assinatura de outro Protocolo Modificativo ao Acordo de Cartagena.

O Protocolo de Sucre, aprovado em 25 de junho de 1997, alterou o Acordo de Cartagena de forma a consolidar os novos objetivos programáticos, principalmente quanto a relações exteriores⁴²⁸, comércio de serviços⁴²⁹ e assuntos sociais⁴³⁰.

4.5.10 Tratado de Criação do Tribunal de Justiça

Parte fundamental do ordenamento jurídico da Comunidade Andina é o Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Esse Tratado foi firmado após vários anos de discussões entre representantes dos Países Membros e dos órgãos andinos.

Pode-se encontrar as origens mediatas do Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena (TJAC) em documentos oficiais como “Bases de um Tratado para a criação do Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena”, de 6 de dezembro de 1972, e no “Informe da Junta sobre o estabelecimento de órgão jurisdicional do Acordo de Cartagena”, apresentado no dia 12 de dezembro de 1972.

Apesar dos intensos debates e dos documentos oficiais favoráveis à criação do TJAC, a assinatura definitiva do Tratado de criação da instância jurisdicional só ocorreu em 28 de maio de 1979. Logo em seguida foi aprovado pelos presidentes andinos o “Mandato de Cartagena”, recomendando urgência na entrada em vigor do

⁴²⁸ CAN. Protocolo de Sucre. Artigo 4º.

⁴²⁹ CAN. Protocolo de Sucre. Artigos 5º-7º e 15.

⁴³⁰ CAN. Protocolo de Sucre. Artigos 23-24.

Tratado de Criação do Tribunal de Justiça em face de sua importância para o avanço do processo de integração.

O Tratado entrou em vigor apenas em 19 de maio de 1983, quando foi depositado na Secretaria da Comissão o último instrumento de ratificação dos cinco Países Membros. Desde sua entrada em vigor, sofreu apenas uma grande alteração, com o Protocolo de Cochabamba.

O Tratado, em seu primeiro artigo, relaciona os instrumentos pertencentes ao ordenamento jurídico da CAN. O item (b) se refere expressamente ao próprio Tratado de Criação do Tribunal de Justiça e seus protocolos modificativos (Protocolo de Cochabamba, por exemplo).

Esse Tratado modificou a sistemática do Direito Andino. Várias das características assumidas pelo Direito Andino permitem aproximá-lo do Direito Comunitário da União Européia. Isso representa notável avanço no processo de integração.

As decisões do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores e da Comissão e as resoluções da Secretaria Geral são “diretamente aplicáveis nos Países Membros a partir da data de sua publicação no Diário Oficial do Acordo, a menos que as mesmas indiquem uma data posterior”⁴³¹. A seguir, o Tratado determina que se o texto prever, “as Decisões demandarão incorporação ao direito interno, mediante ato expresse no qual se indicará a data de sua entrada em vigor em cada País Membro”⁴³².

O fato de prever a incorporação nos casos previstos não prejudica o efeito direto do Direito Andino. Segundo o magistrado do TJAC, Galo Pico Mantilla, a previsão de incorporação serve apenas para coordenar o efeito direto com a obrigação que têm os Países Membros de “velar pelo cumprimento das normas do ordenamento jurídico mediante a adoção de medidas de caráter nacional [...], obrigação que inclui abster-se de qualquer ato que dificulte ou obstaculize sua normal aplicação”⁴³³.

Os cinco magistrados⁴³⁴ que fazem parte do TJAC têm mandato de seis anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez⁴³⁵. Cada magistrado conta com dois suplentes⁴³⁶.

⁴³¹ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 3º.

⁴³² CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 3º, *in fine*.

⁴³³ PICO MANTILLA. *Derecho Andino*, p. 34.

⁴³⁴ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 6º.

⁴³⁵ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 8º.

As sentenças e laudos do TJAC não requerem homologação, nem *exequatur*, para serem eficazes no território dos Países Membros⁴³⁷. As sentenças do TJAC são publicadas no Diário Oficial do Acordo de Cartagena publicado pela Secretaria Geral⁴³⁸.

O TJAC possui competência para analisar ações de nulidade, ações de incumprimento, interpretação prejudicial, recursos por omissão ou inatividade, questões trabalhistas envolvendo os órgãos da CAN e pode servir, ainda, de foro arbitral.

4.5.10.1 Ação de nulidade

O TJAC pode declarar a nulidade das decisões do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores e da Comissão, das resoluções da Secretaria Geral e dos convênios do Artigo 1º, item (e), ditados em violação das normas do ordenamento jurídico da CAN, inclusive por desvio de poder.

Possuem legitimidade ativa para interpor a ação de nulidade qualquer País Membro, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, a Comissão, a Secretaria Geral e pessoas físicas ou jurídicas, desde que as medidas impugnadas afetem seus direitos subjetivos ou interesses legítimos⁴³⁹.

4.5.10.2 Ação de incumprimento

A Secretaria Geral, sempre que considerar que um País Membro descumpriu obrigações originárias do ordenamento jurídico da CAN, apresentará suas observações por escrito. O País Membro envolvido deverá apresentar sua resposta em, no máximo, sessenta dias. Caso o País Membro não responda ou persista na conduta contrária ao Direito Andino, a Secretaria⁴⁴⁰ deverá comunicar tal fato imediatamente ao TJAC⁴⁴¹.

Se a decisão do TJAC for pelo incumprimento, o País Membro que teve seu ato condenado ficará obrigado a adotar todas as medidas necessárias para regularizar sua situação frente ao Direito Andino em prazo não maior que noventa dias desde sua

⁴³⁶ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 9º.

⁴³⁷ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 41.

⁴³⁸ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 43.

⁴³⁹ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigos 17 e 19.

⁴⁴⁰ Conforme o Artigo 25 do Tratado de Criação do Tribunal de Justiça, pessoas físicas ou jurídicas também podem recorrer ao TJAC e à Secretaria Geral alegando descumprimento de obrigações por Países Membros.

⁴⁴¹ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 23.

notificação. Se o País Membro descumprir a determinação do TJAC, este solicitará à Secretaria Geral a suspensão ou restrição das vantagens do Acordo de Cartagena com relação ao País Membro faltante. O TJAC poderá, ainda, tomar outras medidas, se considerar necessário⁴⁴².

A decisão ditada pelo TJAC que confirme o descumprimento de obrigações por parte de qualquer País Membro constitui título líquido e certo para que o particular solicite ao juiz nacional indenização por perdas e danos correspondentes⁴⁴³.

4.5.10.3 Interpretação prejudicial

Compete ao TJAC interpretar pela via prejudicial as normas do ordenamento jurídico da CAN, “com a finalidade de assegurar sua aplicação uniforme no território dos Países Membros”⁴⁴⁴.

Caso a decisão de um processo judicial envolva o pronunciamento sobre a aplicação de normas do ordenamento jurídico da CAN, e esta decisão seja passível de recurso no âmbito interno, o juiz nacional *podrá* requerer a interpretação do Direito Andino ao TJAC. Caso não haja mais recurso no direito interno, o juiz nacional terá a *obrigação* de suspender o processo e solicitar ao TJAC interpretação da norma andina⁴⁴⁵.

A participação do TJAC se restringe à interpretação do conteúdo e do alcance das normas do ordenamento jurídico da CAN mencionadas no caso concreto. O TJAC não pode interpretar o conteúdo nem o alcance do direito interno, nem os elementos de fato do processo⁴⁴⁶. O juiz nacional, por sua parte, fica obrigado a adotar em sua sentença a interpretação do TJAC.

4.5.10.4 Recurso por omissão ou inatividade

O recurso por omissão ou inatividade atinge o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, a Comissão ou a Secretaria Geral, sempre que estes se abstiverem

⁴⁴² CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 27.

⁴⁴³ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 30.

⁴⁴⁴ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 32.

⁴⁴⁵ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 33.

⁴⁴⁶ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 34.

de cumprir atividade a que estiverem obrigados pela normativa andina. Possuem legitimidade ativa os mesmos órgãos, Países Membros e pessoas físicas ou jurídicas⁴⁴⁷.

4.5.10.5 Função arbitral

O TJAC possui competência para dirimir, mediante arbitragem, controvérsias referentes à aplicação ou interpretação de contratos, convênios ou acordos, assinados entre órgãos e instituições do SAI, ou entre estes e terceiros, quando as partes assim acordarem. Particulares também podem decidir submeter à arbitragem do TJAC a aplicação ou interpretação de contratos regidos pelo Direito Andino. O laudo arbitral é obrigatório, inapelável e constitui título executivo líquido e certo⁴⁴⁸.

4.5.10.6 Jurisdição trabalhista

O TJAC é competente para conhecer das controvérsias trabalhistas que sejam suscitadas com relação aos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração⁴⁴⁹.

4.5.11 Protocolo de Cochabamba

O Protocolo Modificativo do Tratado de Criação do Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena, assinado na cidade de Cochabamba, Bolívia, no dia 28 de maio de 1996, é conhecido como “Protocolo de Cochabamba”.

Esse Protocolo adaptou o Tratado de Criação do Tribunal de Justiça às modificações realizadas pelo Protocolo de Trujillo no Acordo de Cartagena⁴⁵⁰. As principais alterações atingem a estrutura institucional e os instrumentos da integração.

A Comissão ficou autorizada a adotar decisão contendo nova codificação do Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. O projeto inicial, no entanto, ficou sob responsabilidade do próprio TJAC⁴⁵¹.

⁴⁴⁷ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 37.

⁴⁴⁸ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 38.

⁴⁴⁹ CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 40.

⁴⁵⁰ CAN. Protocolo de Cochabamba. Preâmbulo e Artigo 1º.

⁴⁵¹ CAN. Protocolo de Cochabamba. Preâmbulo e Artigo 3º.

4.6 Aladi

4.6.1 Histórico

A Alalc provou ser incapaz de realizar o ideal desenvolvimentista defendido pela Cepal. Após o avanço do processo de integração que marcou os primeiros anos da Alalc, as negociações se tornaram mais difíceis e as concessões praticamente foram paralisadas na década de setenta.

A insatisfação com a integração promovida pela Alalc já podia ser percebida com a criação do Grupo Andino, quando os países desta região buscaram via alternativa para conseguir o desenvolvimento esperado. O afastamento do Grupo Andino com relação a Alalc foi progressivo.

A solução encontrada para salvar o processo de integração latino-americano foi empreender alterações à sistemática da Alalc. A rigidez do princípio da cláusula da nação mais favorecida dificultava a realização de acordos bilaterais ou sub-regionais de integração. Além disso, os prazos fixos para apresentação de listas nacionais e negociação de listas comuns passaram a não ser mais respeitados pelos Países Membros.

Aproveitando as experiências da Alalc acumuladas ao longo de duas décadas, os plenipotenciários dos governos dos Países Membros presentes na reunião do dia 12 de agosto de 1980 do Conselho de Ministros de Relações Exteriores firmaram o Tratado de Montevidéu⁴⁵². Esse Tratado criou a Aladi⁴⁵³.

4.6.2 Tratado de Montevidéu de 1980

4.6.2.1 Objetivo

O objetivo do Tratado de Montevidéu de 1980⁴⁵⁴ é constituir, de forma gradual e progressiva, um “mercado comum latino-americano”⁴⁵⁵. Apesar de fazer menção expressa a “mercado comum”, a Aladi não estabelece prazos nem cria estrutura

⁴⁵² O Tratado de Montevidéu entrou em vigor no dia 18 de março de 1981, trinta dias após o depósito do terceiro instrumento de ratificação junto ao governo da República Oriental do Uruguai. ALADI. Tratado de Montevidéu de 1980. Artigo 57.

⁴⁵³ A Associação goza de personalidade jurídica. ALADI. Tratado de Montevidéu de 1980. Artigo 52.

⁴⁵⁴ Esta é a denominação adotada pelo próprio Tratado de Montevidéu, Artigo 64.

⁴⁵⁵ ALADI. Tratado de Montevidéu de 1980. Artigo 1º.

institucional para atingir essa avançada etapa de integração. Pode-se dizer que a Aladi visa, na verdade, à criação de área de preferências tarifárias regionais⁴⁵⁶.

4.6.2.2 Princípios

A integração promovida pela Aladi é regida pelos seguintes princípios: a) pluralismo, respeitando as diferenças entre os Países Membros; b) convergência, refletida na multilateralização progressiva dos acordos de alcance parcial; c) flexibilidade, caracterizada pela permissão para firmar acordos de alcance parcial; d) tratamento diferencial, baseado nos diferentes níveis econômico-estruturais dos Países Membros; e) pluralismo, permitindo distintas formas de acordo entre os Países Membros⁴⁵⁷.

O Tratado de Montevideu de 1980 assegurou, ainda, a observância de outros princípios bastante comuns em tratados de integração econômica. O princípio da nação mais favorecida está presente na Aladi⁴⁵⁸, mas desta vez de forma bem mais flexível que aquela prevista na Alalc. O Acordos de Alcance Parcial, por exemplo, são permissões expressas para quebra do princípio da nação mais favorecida⁴⁵⁹.

O princípio do tratamento nacional garante aos produtos originários dos Países Membros tratamento não menos favorável que aquele concedido aos produtos nacionais. Nesse caso, os Países Membros assumiram o compromisso formal de tomar todas as providências internas necessárias para dar cumprimento ao princípio⁴⁶⁰.

Outro princípio que pode ser observado no Tratado de Montevideu de 1980, semelhante ao disposto no Artigo XX do GATT, refere-se à proteção de interesses vitais da nação. Conforme esse princípio, os dispositivos do Tratado de Montevideu de 1980 não podem ser interpretados como impedimento para adoção e cumprimento de certas medidas sensíveis para os Países Membros.

As medidas mencionadas são aquelas destinadas à: (i) proteção da moralidade pública; (ii) aplicação de leis e regulamentos de segurança; (iii)

⁴⁵⁶ FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993. p. xv-xvi.

⁴⁵⁷ ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 3º.

⁴⁵⁸ ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 44.

⁴⁵⁹ A novidade está na aplicação do princípio aos capitais originários dos Países Membros que não terão tratamento menos favorável que aquele dispensado aos capitais provenientes de terceiros países. ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 48.

⁴⁶⁰ ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 46.

regulamentação das importações ou exportações de armas, munições e outros materiais de guerra; (iv) proteção da vida e saúde das pessoas, animais e vegetais; (v) importação e exportação de ouro e prata metálicos; (vi) proteção do patrimônio de valor artístico, histórico ou arqueológico; e à (vii) exportação, utilização e consumo de materiais nucleares, produtos radioativos ou material ligado à energia nuclear⁴⁶¹.

4.6.2.3 Funções e mecanismos

As principais funções da Aladi são promover e regular o comércio recíproco, a complementação econômica e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica que conduzem à ampliação dos mercados⁴⁶². Para realizar essas funções, o Tratado de Montevideu de 1980 estabeleceu três mecanismos: (i) Preferência Tarifária Regional; (ii) Acordos de Alcance Regional; e (iii) Acordos de Alcance Parcial⁴⁶³.

Os Países Membros concedem uns aos outros Preferência Tarifária Regional em relação às tarifas aplicadas no comércio exterior com terceiros países. Os Acordos de Alcance Regional são aqueles de que participam todos os Países Membros⁴⁶⁴. Já os Acordos de Alcance Parcial são aqueles firmados por apenas alguns dos Países Membros da Aladi⁴⁶⁵.

Os Acordos de Alcance Parcial foram objeto da Resolução nº 2 do Conselho de Ministros de Relações Exteriores das Partes Contratantes, de 12 de agosto de 1980. De acordo com essa Resolução, os Acordos de Alcance Parcial são permitidos no âmbito da Aladi, nas formas comercial, de complementação econômica, agropecuária, de promoção do comércio ou outra, desde que observadas certas condições.

As normas gerais que regem os Acordos de Alcance Parcial são as seguintes: (i) devem estar abertos à adesão dos demais Países Membros; (ii) devem possuir cláusulas de convergência para que alcancem os Países Membros; (iii) podem conter cláusulas de convergência para que alcancem outros países latino-americanos; (iv) devem dispensar tratamento diferencial aos países conforme as categorias da Aladi; (v) a desgravação pode aplicar-se aos mesmos produtos e sobre as alíquotas aplicadas aos países não-participantes; (vi) deve ter prazo mínimo de um ano de duração; (vii)

⁴⁶¹ ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 50.

⁴⁶² ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 2º.

⁴⁶³ ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 4º.

⁴⁶⁴ ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 6º.

⁴⁶⁵ ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 7º.

podem adotar normas em matéria de origem, cláusulas de salvaguarda, restrições não-tarifárias, retirada e renegociação de concessões, denúncia, coordenação e harmonização de políticas⁴⁶⁶.

Os Acordos de Alcance Parcial de Complementação Econômica (AAP.CE) têm sido utilizados para formalizar, frente à Aladi, a realização de programas de integração entre Países Membros. O Mercosul foi registrado na Secretaria da Aladi por meio do AAP.CE n° 18⁴⁶⁷.

4.6.2.4 Grupos de Países Membros

Os Países Membros da Aladi estão divididos em três grupos, conforme seus níveis de desenvolvimento econômico. Os países de menor desenvolvimento econômico relativo são Bolívia, Equador e Paraguai. Os países de desenvolvimento médio são Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela. Por fim, os outros países são Argentina, Brasil e México⁴⁶⁸. O Uruguai, no entanto, deve receber tratamento mais favorável que aquele dispensado aos demais países de desenvolvimento médio⁴⁶⁹.

Como o Tratado de Montevideu de 1980 está aberto à adesão de países latino-americanos, a República de Cuba formalizou o depósito do seu instrumento de adesão no dia 26 de julho de 1999, constituindo-se, assim, no décimo-segundo Membro pleno do bloco a partir de 26 de agosto do mesmo ano⁴⁷⁰. Ricardo Xavier Basaldúa acredita que Cuba esteja incluída no grupo de países com menor desenvolvimento econômico relativo⁴⁷¹.

As ações em favor dos países de menor desenvolvimento econômico relativo devem se concretizar por meio de Acordos de Alcance Regional e Acordos de Alcance Parcial⁴⁷². Além dessas medidas, ações de cooperação coletiva e parcial podem

⁴⁶⁶ ALADI. CM/Resolução n° 2. Artigo 4°; ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 9°.

⁴⁶⁷ A título exemplificativo, podem ser citados ainda os seguintes Acordos: AAP.CE n° 23: Chile-Venezuela; AAP.CE n° 24: Chile-Colômbia; AAP.CE n° 31: Bolívia-México; AAP.CE n° 32: Chile-Ecuador; AAP.CE n° 33: Grupo dos Três (Colômbia, México e Venezuela); AAP.CE n° 35: Mercosul-Chile; AAP.CE n° 36: Mercosul-Bolívia; AAP.CE n° 38: Chile-Peru; e AAP.CE n° 41: Chile-México.

⁴⁶⁸ ALADI. CM/Resolução n° 6. Artigo 2°.

⁴⁶⁹ ALADI. CM/Resolução n° 6. Artigo 3°.

⁴⁷⁰ Isso porque, conforme determinação do Tratado de Montevideu de 1980, Artigo 58, “[e]l Tratado entrará en vigor para el país adherente treinta días después de la fecha de su admisión”.

⁴⁷¹ BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999. p. 536-538.

⁴⁷² ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 17.

ser utilizadas para compensar a situação desvantajosa que enfrentam Bolívia e Paraguai em vista do seu enclausuramento geográfico⁴⁷³.

4.6.2.5 Estrutura institucional

A estrutura institucional da Aladi está baseada em três órgãos: Conselho de Ministros de Relações Exteriores, Conferência de Avaliação e Convergência e o Comitê de Representantes. Mas a Aladi conta também com a Secretaria Geral⁴⁷⁴.

O Conselho é o órgão supremo da Aladi e se manifesta por meio de decisões, tomadas com a presença de representantes da totalidade dos Países Membros⁴⁷⁵. Como o próprio nome indica, o órgão é composto pelos ministros das Relações Exteriores de cada País Membro⁴⁷⁶.

A Conferência é constituída pelos plenipotenciários dos Países Membros. Suas reuniões ocorrem, ordinariamente, a cada três anos, e, a título extraordinário, sempre que convocada. A Conferência, da mesma forma que o Conselho, se manifesta mediante decisões, tomadas com a presença de todos os Países Membros⁴⁷⁷.

O Comitê é o órgão permanente da Aladi. Com sede em Montevideú, o Comitê é constituído por um representante permanente, e seu respectivo substituto, de cada País Membro com direito a um voto apenas⁴⁷⁸. O Comitê mantém sessões e adota resoluções com a presença de representantes de dois terços dos Países Membros⁴⁷⁹.

Os três órgãos políticos da Aladi adotam suas decisões apenas quando houver voto afirmativo de pelo menos dois terços dos Países Membros. Há exceções a essa regra geral previstas no Artigo 43 do Tratado de Montevideú de 1980. Nesses casos, as decisões só são adotadas se houver pelo menos dois terços de votos favoráveis e, ainda, nenhum voto negativo⁴⁸⁰.

⁴⁷³ ALADI. Tratado de Montevideú de 1980. Artigo 22.

⁴⁷⁴ ALADI. Tratado de Montevideú de 1980. Artigos 28 e 29.

⁴⁷⁵ ALADI. Tratado de Montevideú de 1980. Artigos 30 e 32.

⁴⁷⁶ ALADI. Tratado de Montevideú de 1980. Artigo 31.

⁴⁷⁷ ALADI. Tratado de Montevideú de 1980. Artigo 34.

⁴⁷⁸ ALADI. Tratado de Montevideú de 1980. Artigos 35 e 36.

⁴⁷⁹ ALADI. Tratado de Montevideú de 1980. Artigo 37.

⁴⁸⁰ Conforme o Artigo 43 do Tratado de Montevideú de 1980, as matérias às quais não se aplica a regra geral são as seguintes: "a) *Enmiendas o adiciones al presente Tratado*; b) *Adopción de las decisiones que correspondan a la conducción política superior del proceso de integración*; c) *Adopción de las decisiones que formalicen el resultado de las negociaciones multilaterales para la fijación y profundización de la preferencia arancelaria regional*; d) *Adopción de las decisiones encaminadas a multilateralizar a nivel regional los acuerdos de alcance parcial*; e) *Aceptación de la adhesión de nuevos países miembros*; f) *Reglamentación de las normas del Tratado*; g) *Determinación de los porcentajes de*

A Secretaria é dirigida por um Secretário-Geral, cujo mandato é de três anos, renovável uma vez, e composta pelo pessoal técnico e administrativo⁴⁸¹. O Secretário-Geral é designado pelo Conselho⁴⁸².

4.7 Mercosul

A partir dos movimentos de redemocratização da América Latina na década de oitenta, Argentina e Brasil iniciaram negociações que conduziram à assinatura da Ata de Buenos Aires, estabelecendo a formação de um mercado comum entre os dois países.

O processo de integração que resultaria no mercado comum entre Argentina e Brasil foi formalizado na Aladi como AAP.CE. A seguir, Paraguai e Uruguai foram convidados a participar do processo, de forma que, em 26 de março de 1991, os quatro países do Cone Sul assinaram o Tratado de Assunção, criando o Mercosul.

O Mercosul também foi registrado na Secretaria da Aladi como Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica. O bloco constitui um dos mais importantes referenciais de integração na América Latina.

Desde a sua criação, o Mercosul tem alternado períodos de avanço e outros de estagnação. A delicada situação econômica por que passam seus Estados-Partes tem dificultado o acerto político, mas, mesmo assim, progressos inquestionáveis já foram obtidos, em especial com relação à sua estrutura jurídica. Daí a importância de estudo mais aprofundando do tema.

contribuciones de los países miembros al presupuesto de la Asociación; h) Adopción de medidas correctivas que surjan de las evaluaciones de la marcha del proceso de integración; i) Autorización de un plazo menor de cinco años, respecto de obligaciones, en caso de denuncia del Tratado; j) Adopción de las directivas a las cuales deberán ajustar sus labores los órganos de la Asociación; y k) Fijación de las normas básicas que regulen las relaciones de la Asociación con otras asociaciones regionales, organismos o entidades internacionales”.

⁴⁸¹ ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 38.

⁴⁸² ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 39.

5. MERCOSUL

5.1 Histórico

O Mercosul não representa iniciativa isolada na política externa dos países do Cone Sul, pelo contrário, a formação desse bloco de integração resulta da consolidação de diversas manobras políticas anteriores tendentes a aproximar os países da região. Os antecedentes do Mercosul podem ser classificados em remotos e recentes⁴⁸³.

Os antecedentes remotos do Mercosul compreendem todas as experiências anteriores de integração na América Latina. Nesse grupo estão incluídos desde os estudos da Cepal e os primeiros acordos entre Argentina e Brasil, até as experiências da Alalc e da Aladi.

Os estudos econômicos da Cepal indicavam que a chave para a superação do subdesenvolvimento regional estaria na integração e na formação de um mercado comum latino-americano. A vertente sociológica da Cepal defendia a unidade regional, baseada no maior comprometimento da elite com os interesses locais, como forma de superar a dependência externa em relação à política e à cultura dos países centrais.

O primeiro Tratado de Livre Comércio entre Argentina e Brasil foi firmado em 21 de novembro de 1941, e tinha o objetivo de constituir uma união aduaneira entre os dois países⁴⁸⁴. A seguir foram firmados o “Pacto ABC”, entre Argentina, Brasil e Chile (1950-1953), e a “Operação Pan-Americana”, entre Argentina e Brasil (1958-1959)⁴⁸⁵.

A Alalc foi a primeira experiência concreta de integração envolvendo vários países da América Latina e pode ser mencionada como um dos antecedentes remotos do Mercosul. As dificuldades dessa Associação em enfrentar problemas de ordem prática

⁴⁸³ FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993. p. xv-xvi.

⁴⁸⁴ GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 2000. p. 116.

⁴⁸⁵ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993. p. 167-168.

levaram-na ao fracasso, mas permitiram que os países da região estivessem melhor preparados para conduzir as próximas tentativas de integração.

As principais lições tiradas da experiência da Alalc estão relacionadas à impropriedade encontrada na excessiva rigidez dos seus instrumentos e metas, à necessidade de vultosa disposição política para enfrentar dificuldades conjunturais, ao perigo em limitar os acordos sub-regionais e à importância de regimes democráticos na integração.

O fracasso da Alalc permitiu a constatação de que é um equívoco incluir instrumentos e metas excessivamente rígidos em processos de integração incipientes, com participantes dotados de características estruturais tão díspares como Brasil, Argentina e México, de um lado, e Bolívia, Paraguai e Equador, de outro. Para que a integração avance, o espaço para negociações não pode ser demasiadamente limitado.

A segunda lição que pode ser tirada da Alalc se refere à necessidade de vontade política para enfrentar problemas. A década de setenta e suas profundas crises econômicas e políticas paralisaram o processo de integração regional. Constatou-se tardiamente a importância de criar fóruns permanentes de concertação política e econômica entre Estados-Membros com a finalidade de buscar saídas para as dificuldades que sempre surgem em processos de integração.

A terceira lição está no perigo em limitar os acordos sub-regionais. A Alalc sufocou as iniciativas sub-regionais de aproximação ao aplicar a cláusula da nação mais favorecida de maneira bastante inflexível.

A quarta lição está na dificuldade em garantir o avanço de processos de integração quando os Estados que participam desses processos abandonam o regime democrático. Os regimes militares instaurados em diversos países da América Latina podem ser apontados como os principais responsáveis pelo fracasso da Alalc.

No início da década de oitenta a Alalc foi substituída pela Aladi. A experiência obtida com a Alalc permitiu a adaptação da nova estrutura à realidade latino-americana. Em que pese a lenta evolução da Aladi, ou até sua relativa estagnação, o Tratado de Montevidéu de 1980 promoveu certas alterações no modelo de integração de forma a permitir a aproximação dos Estados da região.

A mudança mais notável na condução da integração latino-americana sob a égide da Aladi foi a possibilidade de realização de acordos bilaterais e sub-regionais.

Esses acordos estão, contudo, condicionados à possibilidade de adesão dos demais Estados-Membros da Aladi para que haja progressiva multilateralização dos acordos bilaterais e sub-regionais.

A Aladi ainda não atingiu plenamente seus objetivos, mas permitiu a realização dos primeiros acordos bilaterais entre Argentina e Brasil que, após alguns anos, serviram de base para a criação do mais importante bloco de integração da América Latina, o Mercosul⁴⁸⁶.

O processo de redemocratização de muitos países da América Latina na década de oitenta, em especial daqueles localizados no Cone Sul, também desempenhou papel fundamental na política de integração da região⁴⁸⁷. A Declaração de Iguazu de 1985 foi o primeiro documento firmado pelos Presidentes Raúl R. Alfonsín da Argentina e José Sarney do Brasil tendente a unir os dois países em um bloco regional.

Após a Declaração de Iguazu, foram firmados outros documentos importantes para a integração dos países da região: a Ata para a Integração Argentino-Brasileira (1986), Ata de Amizade Argentina-Brasil (1986), Tratado de Integração e Cooperação Argentina-Brasil (1988), Ata de Buenos Aires (1990) e o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica nº 14 (1990). Todos esses documentos, desde a Declaração de Iguazu, representam antecedentes recentes do Mercosul⁴⁸⁸.

5.1.1 Declaração de Iguazu

A Declaração de Iguazu, firmada na cidade de Foz do Iguazu em 30 de novembro de 1985, sinalizou o início de um período de transição nas relações externas entre os dois países mais desenvolvidos da América do Sul. Por meio desse documento, Argentina e Brasil deram os primeiros passos no sentido de passar “do conflito à cooperação”, nas palavras do diplomata Paulo Roberto de Almeida⁴⁸⁹.

⁴⁸⁶ “[...] más allá de todos sus desaciertos el Tratado de 1980 permite que en su marco se concrete el programa de integración más importante de América Latina, esto es los acuerdos entre Argentina y Brasil que son antecedentes inmediatos del Mercosur”. DREYZIN DE KLOR, Adriana S. *El Mercosur: generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*. Buenos Aires: Zavalia, 1997. p. 39.

⁴⁸⁷ Sobre os processos de redemocratização no Cone Sul e seu papel na integração regional, ver MIDÓN, Mario A. R. *Derecho de la Integración: aspectos institucionales del Mercosur*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1998. p. 105-167.

⁴⁸⁸ Ricardo Xavier Basaldúa descreve todos os documentos mencionados como “antecedentes mediatos” do Mercado Comum do Sul, exceto a Ata de Buenos Aires de 1990 que representaria o único “antecedente imediato” do bloco. BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999. p. 102-103.

⁴⁸⁹ ALMEIDA. *O Mercosul no contexto regional e internacional*, p. 75.

A antiga rivalidade existente entre Argentina e Brasil sempre serviu como grave obstáculo ao desenvolvimento econômico e à cooperação entre ambos os países. A necessidade de superar esse sentimento de disputa pela hegemonia da região sul do continente é fundamental para a inserção da Argentina e do Brasil de forma mais consistente no mercado internacional.

Os presidentes signatários da Declaração de Iguazu manifestaram sua vontade de acelerar o processo de integração bilateral de maneira harmônica e em ambiente de cooperação internacional. Para alcançar os fins previstos, foi criada a Comissão Mista de Cooperação e Integração Bilateral com a função imediata de examinar e propor programas, projetos e modalidades de integração econômica.

Essa Comissão deveria apresentar até 30 de junho de 1986 um relatório com propostas concretas para aprofundar os vínculos de integração entre as Partes signatárias, em especial com relação a complementação industrial, energia, transporte e comunicações, desenvolvimento técnico-científico, comércio bilateral e com terceiros países. Os trabalhos realizados sob o marco da Declaração de Iguazu estimularam os contatos entre empresários e industriais dos dois países⁴⁹⁰.

5.1.2 Ata para a Integração Argentino-Brasileira

O cumprimento dos objetivos da Declaração de Iguazu levou à assinatura, na cidade de Buenos Aires, em 29 de julho de 1986, da Ata para a Integração Argentino-Brasileira⁴⁹¹. Por meio dessa Ata, os presidentes Raúl R. Alfonsín e José Sarney criaram o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil⁴⁹².

A Ata para Integração Argentino-Brasileira tinha por objetivo consolidar a democracia “como sistema de vida e de governo” na região⁴⁹³, bem como servir para a efetiva integração dos países da América Latina.

O PICE era composto por diversos Protocolos que regulavam a integração de áreas específicas entre os dois Estados-Partes. Orientavam a elaboração e a execução do PICE os seguintes princípios e mecanismos: gradualidade, flexibilidade, simetria,

⁴⁹⁰ DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 43.

⁴⁹¹ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Preâmbulo, par. 8º.

⁴⁹² ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 1º.

⁴⁹³ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Preâmbulo, par. 4º.

equilíbrio e eficiência econômica, contando sempre que possível com a ativa participação do empresariado local⁴⁹⁴.

A gradualidade se manifestava pela divisão do PICE em “etapas anuais de definição, negociação, execução e avaliação”. O Programa era flexível de forma a “poder ajustar seu alcance, ritmo e objetivos”. Cada etapa do PICE incluía um conjunto reduzido de projetos integrados em todos seus aspectos, mas com harmonização simétrica de políticas para garantir credibilidade ao Programa⁴⁹⁵.

O PICE deveria ser equilibrado de maneira a não provocar especialização das economias em setores específicos, promovendo apenas integração intrasetorial⁴⁹⁶. Na integração Argentino-Brasileira deveria prevalecer equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo nos intercâmbios por setores e por segmentos.

O PICE tinha por finalidade propiciar modernização tecnológica e maior eficiência na alocação de recursos nas economias dos dois países, “por meio de tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados e pela harmonização progressiva das políticas econômicas”⁴⁹⁷.

Para conduzir o PICE foi criada a Comissão para a Execução do Programa⁴⁹⁸. Essa Comissão era integrada por representantes argentinos e brasileiros. Do lado argentino estavam o ministro das Relações Exteriores e Culto e da Economia, o secretário-geral da Presidência da Nação e o secretário da Indústria e Comércio Exterior. Do lado brasileiro participavam o ministro das Relações Exteriores, da Fazenda, da Indústria e Comércio e o secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional. Empresários de ambos os países também participavam dessa Comissão⁴⁹⁹.

A referida Comissão realizava reuniões semestrais para “avaliar a execução do programa” e para propor aos presidentes medidas necessárias a fim de tornar o PICE mais eficaz⁵⁰⁰. Esse órgão era auxiliado por Grupos de Trabalho criados em virtude dos protocolos adjuntos, sob coordenação dos ministros das Relações Exteriores.

⁴⁹⁴ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 2º.

⁴⁹⁵ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 2º.

⁴⁹⁶ Conforme José Ângelo Estrella Faria, o propósito de evitar a especialização “parece destinar-se, pelo menos em parte, ao esquecimento, pois alguma especialização sempre ocorrerá em um processo de integração econômica, de forma que rejeitá-la *a priori* equivale a rejeitar uma das maiores vantagens da integração”. FARIA. *O Mercosul: Princípios, Finalidade e Alcance do Tratado de Assunção*, p. 12.

⁴⁹⁷ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 2º.

⁴⁹⁸ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 3º.

⁴⁹⁹ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 4º.

⁵⁰⁰ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 5º.

Na data da assinatura da Ata para a Integração Argentino-Brasileira foram aprovados doze protocolos⁵⁰¹. Nos dois anos seguintes foram aprovados outros doze protocolos sobre os mais variados assuntos⁵⁰².

5.1.3 Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi firmado em Buenos Aires no dia 29 de novembro de 1988 pelos presidentes Raúl R. Alfonsín e José Sarney. O referido Tratado representa mais um instrumento dentro do projeto de integração da Aladi e dos acordos bilaterais Argentina-Brasil⁵⁰³.

Esse Tratado estabelecia como meta a criação de “espaço econômico comum” envolvendo os territórios dos dois Estados-Partes⁵⁰⁴. Os princípios norteadores desse processo de integração eram a gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria, com a finalidade de “permitir a adaptação progressiva dos habitantes e das empresas de cada Estado-Parte às novas condições de concorrência e de legislação econômica”⁵⁰⁵.

O mercado comum entre Argentina e Brasil se realizaria em duas etapas. A primeira etapa envolvia a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias por meio da celebração de protocolos adicionais. Todos os obstáculos deveriam ser removidos no prazo máximo de dez anos⁵⁰⁶.

Além da remoção dos obstáculos ao comércio de bens e serviços, o Tratado em questão previa a elaboração de políticas comuns, como políticas aduaneiras, comercial, agrícola, de transportes e comunicações, tecnológicas e científicas, e a coordenação de outras políticas, como financeira, fiscal, cambiária e de capitais⁵⁰⁷.

⁵⁰¹ Os primeiros doze protocolos do PICE foram os seguintes: nº 01 – Bens de capital; nº 02 – Trigo; nº 03 – Complementação de abastecimento alimentar; nº 04 – Expansão do comércio; nº 05 – Empresas binacionais; nº 06 – Assuntos financeiros; nº 07 – Fundos de investimento; nº 08 – Energia; nº 09 – Biotecnologia; nº 10 – Criação do Centro Argentino-Brasileiro de Altos Estudos Econômicos; nº 11 – Sistema de informação imediata e assistência recíproca em caso de acidentes nucleares e emergências radiológicas; e nº 12 – Cooperação aeronáutica.

⁵⁰² Os últimos doze protocolos se referem aos seguintes temas: nº 13 – Siderurgia; nº 14 – Transporte terrestre; nº 15 – Transporte marítimo; nº 16 – Comunicações; nº 17 – Cooperação nuclear; nº 18 – Cultura; nº 19 – Administração pública; nº 20 – Moeda; nº 21 – Indústria automotiva; nº 22 – Indústria alimentícia; nº 23: Fronteiras regionais; e nº 24 – Planejamento econômico e social.

⁵⁰³ ARGENTINA-BRASIL. Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Preâmbulo.

⁵⁰⁴ ARGENTINA-BRASIL. Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Artigo 1º, par. 2º.

⁵⁰⁵ ARGENTINA-BRASIL. Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Artigo 2º.

⁵⁰⁶ ARGENTINA-BRASIL. Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Artigo 3º.

⁵⁰⁷ ARGENTINA-BRASIL. Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Artigo 4º.

A segunda etapa envolvia a harmonização gradual de todas as outras políticas necessárias para a formação de um mercado comum na região por meio de Acordos Específicos⁵⁰⁸.

A execução do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento ficava a cargo da Comissão de Execução do Tratado de Integração. Essa Comissão seria integrada por quatro ministros de Estado brasileiros e quatro ministros de Estado argentinos. Havia, ainda, uma Comissão Parlamentar Conjunta da Integração para onde seriam enviados os projetos elaborados com base no Tratado⁵⁰⁹.

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entrou em vigor em 24 de agosto de 1989, logo após a troca dos instrumentos de ratificação; no entanto, jamais se realizaram negociações sob seu amparo⁵¹⁰.

5.1.4 Ata de Buenos Aires

Os princípios e compromissos firmados pelos representantes argentinos e brasileiros desde a Declaração de Iguazu até o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, passando pela Ata de Integração Argentino-Brasileira e pela Ata de Amizade Argentino-Brasileira, foram confirmados em 6 de julho de 1990 com a assinatura da Ata de Buenos Aires⁵¹¹.

Esse documento foi firmado pelos presidentes Carlos Saúl Menem e Fernando Collor de Mello, e tinha como objetivo constituir um mercado comum entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil até 31 de dezembro de 1994⁵¹².

As principais metodologias previstas para alcançar o mercado comum estavam voltadas à coordenação de políticas macroeconômicas, à redução geral de tarifas aduaneiras, de forma linear e automática, e à eliminação de barreiras não-tarifárias⁵¹³. As medidas a serem tomadas estavam a cargo do Grupo de Trabalho Binacional.

⁵⁰⁸ ARGENTINA-BRASIL. Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Artigo 5º.

⁵⁰⁹ ARGENTINA-BRASIL. Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Artigo 6º.

⁵¹⁰ DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 46.

⁵¹¹ ARGENTINA-BRASIL. Ata de Buenos Aires. Preâmbulo.

⁵¹² ARGENTINA-BRASIL. Ata de Buenos Aires. Artigo 1º.

⁵¹³ As metodologias a serem utilizadas no processo de integração entre Argentina e Brasil sob a égide da Ata de Buenos Aires estavam descritas no Anexo I da referida Ata. Esse Anexo apenas confirmava o objetivo de reduzir as tarifas aduaneiras de forma gradual, linear e automática para que, em 31 de dezembro de 1994, ficasse em 0% no comércio recíproco. As barreiras não-tarifárias também deveriam ser eliminadas no comércio entre os dois Estados-Partes. Os protocolos setoriais previamente firmados

O Grupo de Trabalho Binacional, também denominado Grupo Mercado Comum⁵¹⁴, fica subordinado à Comissão de Execução do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento⁵¹⁵. O Grupo Mercado Comum é composto por quatro representantes de cada Estado-Parte⁵¹⁶, mas presidido pelos ministros das Relações Exteriores de ambos os países⁵¹⁷.

5.1.5 AAP.CE nº 14

Os diversos acordos firmados entre Argentina e Brasil foram consolidados junto à normativa da Aladi por meio de um Acordo de Alcance Parcial, na categoria de Complementação Econômica, protocolado em Montevideu em 20 de dezembro de 1990. Trata-se do AAP.CE nº 14.

O AAP.CE nº 14 incorporou as preferências tarifárias negociadas entre esses dois países entre 1962 e 1980 (AAP nº 01), bem como os AAP.CEs nºs 7 (Bens de Capital) e 12 (Indústria da Alimentação). Além disso, incluiu os regimes especiais criados pelos Protocolos nºs 17 (Cooperação Nuclear) e 21 (Indústria Automotiva).

Argentina e Brasil decidiram consolidar seu processo de integração junto à Aladi por dois motivos principais: (i) para que as concessões mutuamente outorgadas não estivessem expostas à cláusula da nação mais favorecida do Artigo 44 do Tratado de Montevideu de 1980 e, assim, fossem estendidas aos demais membros da Aladi; e (ii) para que não houvesse irregularidades frente às normas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio⁵¹⁸.

deveriam ser respeitados de forma a proporcionar desgravação tarifária mais acelerada. Os setores sensíveis, no entanto, seriam objeto de negociações e acordos especiais, levando em conta suas características particulares.

⁵¹⁴ ARGENTINA-BRASIL. Ata de Buenos Aires. Anexo 2. Artigo I, 1.

⁵¹⁵ Como a Comissão de Execução do Tratado de Integração não foi criada, o Grupo Mercado Comum se reporta diretamente aos Ministérios das Relações Exteriores. Cf. *Acta de Buenos Aires* anotada no sítio da Intal. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 6 de dezembro de 2001.

⁵¹⁶ Os quatro representantes da Argentina deveriam ser funcionários do Ministério das Relações Exteriores e Culto, Ministério da Economia e do Banco Central da República Argentina. Do lado brasileiro, os representantes deveriam ser funcionários do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e do Banco Central do Brasil. ARGENTINA-BRASIL. Ata de Buenos Aires. Anexo 2. Artigo II, 2.

⁵¹⁷ ARGENTINA-BRASIL. Ata de Buenos Aires. Anexo 2. Artigo II, 1.

⁵¹⁸ DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 48.

5.1.6 Tratado de Assunção

A Ata de Buenos Aires e o AAP.CE nº 14 formalizaram a intenção da Argentina e do Brasil de formar um mercado comum na região. Não há dúvida de que esses dois países são as maiores potências regionais da América do Sul, considerando as variáveis população, território, poder econômico e influência internacional⁵¹⁹.

Paraguai e Uruguai, por outro lado, são países de menor desenvolvimento econômico relativo e bastante dependentes do comércio com Argentina e Brasil. Além dos fatores econômicos mencionados, os quatro países contam com história, cultura e povos com laços de amizade muito próximos. Por causa desses fatores, Paraguai e Uruguai foram convidados a participar do processo de integração argentino-brasileiro e ambos aceitaram o desafio.

O incipiente processo de integração entre Argentina e Brasil passou a contar, assim, com a participação de outros dois países da região, Paraguai e Uruguai. A formalização da integração quadrilateral ocorreu com a assinatura, em 26 de março de 1991, do Tratado de Assunção⁵²⁰, instituindo o Mercado Comum do Sul.

5.2 Estrutura institucional

5.2.1 Intergovernamentalismo

O Mercosul foi inspirado fortemente nos projetos de integração entre Argentina e Brasil, tanto com relação aos seus fins, princípios e mecanismos, quanto com relação à estrutura institucional. Os acordos de integração Argentina-Brasil criaram apenas instituições intergovernamentais organizadas de forma a agirem com rapidez e sem acarretar maiores ônus aos Estados-Partes.

⁵¹⁹ Considerando-se as variáveis “território”, “população” e “PIB”, o Brasil, isoladamente, apresenta números equivalentes e, em alguns casos, superiores à somatória dos respectivos números de todos demais membros do Mercosul (A: Argentina, Paraguai e Uruguai), inclusive associados (B: Bolívia e Chile) e dos outros membros da CAN (C: Colômbia, Equador, Peru e Venezuela). 1) Território – Brasil: 8.547 mil km²; A+B+C: 8.840 mil km². População – Brasil: 165,9 milhões; A+B+C: 168,3 milhões. PIB – Brasil: US\$ 767,6 bilhões; A+B+C: US\$ 663,1 bilhões. A Argentina conta com o segundo maior território da região (2.780 milhões de km²); a terceira maior população da região, após Brasil e Colômbia (36,1 milhões de habitantes); e o segundo maior PIB da região (US\$ 290,3 bilhões), superior, inclusive, à somatória do PIB de todos os membros da CAN (US\$ 269,7 bilhões). Portanto, não há dúvida de que um bloco incluindo Argentina e Brasil forma o maior centro de poder da América do Sul. MACHADO, João Bosco M.; MARKWALD, Ricardo A. *Informe Mercosur*. Buenos Aires: INTAL, n. 7, 2001. p. 2.

⁵²⁰ O Tratado de Assunção foi firmado pelos presidentes e ministros das Relações Exteriores dos quatro Estados-Partes - República Argentina: Carlos Saúl Menem e Guido di Tella; República Federativa do Brasil: Fernando Collor de Mello e Francisco Rezek; República do Paraguai: Andrés Rodríguez e Alexis Frutos Vaesken; e República Oriental do Uruguai: Luis Alberto Lacalle Herrera e Héctor Gros Espiell.

A estrutura institucional do Mercosul acompanhou o modelo da integração bilateral Argentina-Brasil. Os órgãos do Mercosul são de tipo intergovernamental, representando os interesses dos Estados-Partes e, em alguns casos, setores específicos localizados nos territórios desses Estados.

A estrutura institucional baseada em características intergovernamentais constitui a forma mais adequada para as primeiras etapas do processo de integração do Mercosul⁵²¹. Isso se explica por diversos motivos. O primeiro motivo é a clara desnecessidade de estrutura mais complexa e onerosa para constituir uma zona de livre comércio, ou mesmo, uma união aduaneira.

Os Estados que participam de processos de integração temem criar estruturas burocráticas que podem elevar excessivamente a conta da integração, pois órgãos mais complexos demandam maiores quantias de verbas públicas para garantir seu funcionamento. Por isso que Francisco Rezek rebate as críticas à estrutura institucional do Mercosul defendendo o que chama de “ponto de honra” do bloco, ou seja, “não criar despesas ou mecanismos onerosos antes de obter resultados”⁵²².

O segundo motivo para optar por estruturas intergovernamentais é a maior facilidade em alcançar consenso em torno da sua criação. Estruturas presentes em etapas mais profundas de integração impõem maiores custos políticos na negociação dos instrumentos internacionais de constituição (*contracting costs*)⁵²³.

⁵²¹ Conforme Paulo Roberto de Almeida, “[a] opção continuada dos países membros (sic) do Mercosul por estruturas de tipo intergovernamental, submetidas a regras de unanimidade, pode ser considerada como a mais adequada na etapa atual do processo integracionista em escala sub-regional, na qual nem a abolição de entraves à livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, nem a instituição efetiva da tarifa externa comum, nem a integração progressiva das economias nacionais parecem ainda requerer mecanismos e procedimentos supranacionais suscetíveis de engajar a soberania dos Estados”. ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998. p. 77.

⁵²² Para Francisco Rezek, “[o] Pacto Andino pretendeu ser uma experiência integracionista sob a influência daquilo que pior poderia inspirá-lo: a eurocracia, a burocracia comunitária nas organizações européias”. Para o ministro das Relações Exteriores que representou o Brasil na assinatura do Tratado de Assunção, junto com o presidente Fernando Collor de Mello, a estrutura inicial do Mercosul, desprovida de personalidade jurídica internacional, será incrementada gradualmente de forma a suprir as necessidades da integração. O primeiro passo já foi dado com o Protocolo de Ouro Preto. REZEK, Francisco. *Direito Comunitário do Mercosul*. In CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 17, 1996, São Paulo. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. n. 18. p. 227-228.

⁵²³ Kenneth Abbott, Anne-Marie Slaughter, Miles Kahler, Robert Keohane, Duncan Snidal e outros professores americanos elaboraram, recentemente, estudos sobre as vantagens e desvantagens das estruturas de *soft legalization* e *hard legalization* para as organizações internacionais (OIs), inclusive de integração. Os elementos observados foram o nível de “obrigação” das normas da OI, nível de “precisão” dos termos dessas normas e, ainda, o nível de “delegação” de poderes a órgãos administrativos e tribunais de justiça. Quanto maiores forem os níveis de obrigação, precisão e delegação, mais próximo se estará do conceito de *hard legalization*. *Hard legalization* apresenta, sem dúvida, inúmeras vantagens frente a

O terceiro motivo a favor de estruturas mais simples se refere a sua maior capacidade para lidar com imprevistos, principalmente nos estágios iniciais de processos de integração quando a maioria dos desdobramentos é repentina e inesperada. Essas estruturas permitem aos governos dos Estados-Partes aprenderem com o tempo o funcionamento do processo e a conhecerem os verdadeiros impactos do Tratado fundador do bloco⁵²⁴. Seria como parte de um processo de aprendizado⁵²⁵.

Estruturas intergovernamentais permitem, ainda, maior abertura para negociações e realização de acordos específicos para resolver problemas pontuais da integração. Esse tipo de estrutura fomenta a cooperação entre Estados-Partes, escapando da imposição de medidas previamente acordadas e que, possivelmente, não representariam a melhor solução para o impasse.

Não se pode, obviamente, deixar de enfatizar que as estruturas intergovernamentais não são as mais adequadas para garantir o avanço de processos de integração em etapa de mercado comum⁵²⁶, menos ainda em uniões econômicas e monetárias, como no caso da União Européia. Essas etapas profundas de integração exigem órgãos encarregados de elaborar políticas comunitárias de forma desvinculada e independente dos interesses particulares de cada Estado-Membro do bloco⁵²⁷.

estruturas em que predominam menores níveis de obrigação, precisão e delegação. Para os autores do estudo, no entanto, estruturas baseadas em *soft legalization* também têm vantagens por si mesmas. Uma das vantagens é que “because one or more of the elements of legalization can be relaxed, softer legalization is often easier to achieve than hard legalization. This is especially true when the actors are states that are jealous of their autonomy and when the issues at hand challenge state sovereignty”. A parte final da citação se aplica perfeitamente aos Estados-Partes do Mercosul, afinal todos são bastante preocupados em manter sua soberania intacta. ABBOTT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan. *Hard and Soft Law in International Governance*. International Organization, Massachusetts, v. 54, n. 3, p. 423 e 434, Summer 2000.

⁵²⁴ ABBOTT; SNIDAL. *Hard and Soft Law in International Governance*, p. 423.

⁵²⁵ Referindo-se à estrutura institucional do Mercosul prevista no Tratado de Assunção, Jürgen Samtleben e Calixto Salomão Filho afirmam que “[e]ssa estrutura organizativa flexível e provisória corresponde à vontade dos Estados membros (sic) de não se vincular em estruturas jurídicas permanentes antes que se conheçam resultados concretos da cooperação”. SAMTLEBEN, Jürgen; SALOMÃO FILHO, Calixto. *O Mercado Comum Sul Americano: uma análise jurídica do Mercosul*. In RODAS, João Grandino (Coord.). *Contratos Internacionais*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 277.

⁵²⁶ Conforme Luiz Olavo Baptista, “[s]em sombra de dúvida é na criação das *políticas comuns* que a necessidade de um elemento de *supranacionalidade* desponta. É operacionalmente difícil (embora se possa fazer) aplicar uma política comum se não estiver fundada em normas e *instituições supranacionais*. Uma definiriam a conduta outras a sancionariam”. BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998. p. 47.

⁵²⁷ O Brasil é tradicional opositor à formação de estruturas supranacionais no Mercosul. Mas o presidente Fernando Henrique Cardoso, durante a XXI Reunião do CMC, realizada na cidade de Montevideu, em 21 de dezembro de 2001, afirmou que é preciso avançar na institucionalização do Mercosul, pois “cresce a demanda por instituições com características supranacionais” no bloco. Ver “Discurso do Senhor Presidente da República na XXI Reunião do Conselho do Mercado Comum, 21 de dezembro de 2001, em

Em cenários de integração profunda aparecem as estruturas supranacionais. O neologismo, desde seu aparecimento no Tratado de Paris de 1951, causa reações diversas, principalmente temor dos governos nacionais de perder autonomia e parcelas da soberania estatal. Não atentam os precipitados que a supranacionalidade reflete nova realidade e representa o exercício conjunto da soberania, e não a perda desta.

O Estado já não possui condições de enfrentar isoladamente todos os problemas locais, pois a origem de alguns desses problemas está, possivelmente, em movimentos e fatos ocorridos em outros espaços territoriais. A supranacionalidade implica, portanto, a solução conjunta de problemas que abrangem diversos Estados e que estes, separadamente, não poderiam resolver.

Em suma, as estruturas intergovernamentais são adequadas para as etapas iniciais de processos de integração, como zonas de livre comércio ou uniões aduaneiras. Isso porque as negociações para eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias e para o estabelecimento de TEC podem fluir de maneira espontânea em ambientes de maior cooperação. Os custos de negociação empreendidos na criação de órgãos supranacionais, por exemplo, não compensam nas etapas iniciais. Por fim, as estruturas mais simples permitem maior adaptação dos Estados-Membros ao processo de integração incipiente. O aprofundamento da integração requer, no entanto, instituições com maior delegação de poderes⁵²⁸.

5.2.2 Classificação

O Tratado de Assunção criou estrutura orgânica provisória para administrar e executar o próprio Tratado, os acordos específicos e as decisões a serem adotadas no quadro jurídico do Mercosul durante o período de transição. Essa estrutura provisória contava com apenas dois órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC)⁵²⁹.

Montevideu" no sítio brasileiro do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em 6 de janeiro de 2002.

⁵²⁸ Para ver estudos comparativos entre a estrutura institucional do Mercosul e da União Européia, ver ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2000. p. 99-164. RÍOS ÁVALOS, Bonifácio. *Derecho Comunitario*. Asunción: Intercontinental, 1998. p. 49-86.

⁵²⁹ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 9º.

Durante o período de transição, o CMC e o GMC deveriam tomar decisões por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes⁵³⁰. O GMC contava com uma Secretaria Administrativa, com sede na cidade de Montevideu, para guardar documentos e comunicações das atividades do Grupo.

Havia previsão também de se criar uma Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul com a finalidade de “facilitar a implementação do Mercado Comum”⁵³¹. Porém não foram apresentados maiores detalhes acerca da composição desse órgão, nem quando seria constituído.

A estrutura provisória deveria funcionar somente durante o período de transição, pois, antes de 31 de dezembro de 1994, os Estados-Partes deveriam convocar reunião extraordinária com a função de “determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões”⁵³².

A reunião extraordinária prevista pelo Tratado de Assunção ocorreu e, em 17 de dezembro de 1994, foi assinado o “Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul”, o Protocolo de Ouro Preto⁵³³.

A estrutura institucional do Mercosul não foi objeto de profundas modificações com o Protocolo de Ouro Preto. A estrutura de tipo intergovernamental foi mantida, sem qualquer menção a órgãos supranacionais. Como o processo de integração não havia avançado além da zona de livre comércio e da união aduaneira, ambas as etapas imperfeitas, ainda não havia necessidade de criar órgãos dotados de maior delegação de poderes⁵³⁴.

Os órgãos mencionados pelo Protocolo de Ouro Preto não constituem, ainda, a estrutura definitiva do Mercosul, tanto que está prevista a possibilidade de revisão da estrutura institucional do Mercosul a ser feita em conferência diplomática⁵³⁵.

⁵³⁰ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 16.

⁵³¹ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 24.

⁵³² MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 18.

⁵³³ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 52.

⁵³⁴ Prevendo, possivelmente, o avanço do processo de integração do Mercosul e a necessidade de criar instituições mais condizentes com etapas de integração profunda, o Protocolo de Ouro Preto estabelece que “[o]s Estados-Partes convocarão, quando julgarem oportuno, conferência diplomática com o objetivo de revisar a estrutura institucional do Mercosul estabelecida pelo presente Protocolo, assim como as atribuições específicas de cada um de seus órgãos”. MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 47.

⁵³⁵ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 47.

A estrutura institucional do Mercosul estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto é composta por seis órgãos principais, os quais poderão dispor dos “órgãos auxiliares que se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração”⁵³⁶.

Os órgãos com capacidade decisória são Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC) e Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). Os órgãos consultivos são Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). O órgão administrativo é a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). De todos esses órgãos, apenas a SAM é órgão individual e permanente, os demais são órgãos colegiados e de funcionamento periódico⁵³⁷.

A clássica separação tripartida de poderes estatais atribuída a Montesquieu não se reflete na estrutura institucional do Mercosul⁵³⁸. Nesse bloco, o CMC, o GMC e a CCM detêm as funções legislativas, pois produzem decisões obrigatórias para os Estados-Partes. A CPC dispõe de papel meramente consultivo⁵³⁹. O CMC e o GMC possuem funções executivas⁵⁴⁰. A função jurisdicional do Mercosul está confiada a um órgão com limitada delegação de poderes e estrutura bastante rudimentar na forma de um Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, portanto, sem composição permanente⁵⁴¹. Com a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, porém, o Mercosul passará a contar com um Tribunal Permanente de Revisão⁵⁴².

⁵³⁶ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 1, par. único.

⁵³⁷ Nesse sentido, ver BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999. p. 568-571.

⁵³⁸ Nesse sentido, ver CASELLA, Paulo Borba. *Instituições do Mercosul*. Brasília: Senado Federal, 1997. p. 25-27. “A teoria da separação dos poderes [de Montesquieu] é concebida como um sistema em que se conjugam um legislativo, um executivo e um judiciário, harmônicos e independentes entre si [...] Em sua obra *De L'Esprit des Lois*”, aparecida em 1748, Montesquieu afirma a existência de funções intrinsecamente diversas e inconfundíveis, mesmo quando confiadas a um só órgão. Em sua opinião, o normal seria a existência de um órgão próprio para cada função, considerando indispensável que o Estado se organizasse com três poderes”. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 183.

⁵³⁹ Paulo Borba Casella menciona o CMC e o GMC como os únicos órgãos responsáveis pelas funções legislativas e executivas. Na verdade, as funções legislativas são também desempenhadas pela CCM, que emite decisões obrigatórias para os Estados-Partes. As funções executivas ficam a cargo do CMC e do GMC. CASELLA. *Instituições do Mercosul*, p. 25-26.

⁵⁴⁰ Ricardo Xavier Basaldúa cita apenas o GMC como “órgão executivo” em face do disposto no Artigo 10 do Protocolo de Ouro Preto: “[o] Grupo Mercado Comum é o *órgão executivo* do Mercosul” (grifou-se). Mas, com base na leitura das funções do CMC, apresentadas no Artigo 8º do Protocolo de Ouro Preto, pode-se claramente constatar que este órgão também tem certas funções executivas, como a de “[...] promover as ações necessárias à conformação do mercado comum” (inciso II). BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 570.

⁵⁴¹ BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 571.

⁵⁴² MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigos 17-24.

5.2.3 Conselho do Mercado Comum

O Conselho do Mercado Comum é o “órgão superior do Mercosul”⁵⁴³. Por ser o principal órgão do bloco, a ele competem funções essenciais como a “condução política do processo de integração” e a “tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum”⁵⁴⁴.

As funções e atribuições do CMC estão previstas no Artigo 8º do Protocolo de Ouro Preto. A lista de funções do CMC pretende ser taxativa, mas, tendo em vista a abrangência e a generalidade de algumas disposições, existe amplo grau de discricionariedade, o que torna a lista na prática meramente enunciativa⁵⁴⁵.

O CMC é composto pelos ministros das Relações Exteriores e pelos ministros da Economia, ou seus equivalentes, de todos os Estados-Partes⁵⁴⁶. A Presidência desse órgão é exercida, sucessivamente, por cada um dos Estados-Partes, segundo uma ordem alfabética, pelo período de seis meses⁵⁴⁷.

As reuniões do CMC acontecem pelo menos uma vez por semestre com a presença dos presidentes dos Estados-Partes. Mas as reuniões desse órgão podem ocorrer sempre que os representantes dos Estados-Partes consideraram oportuno⁵⁴⁸. A coordenação dessas reuniões fica a cargo dos ministros das Relações Exteriores, porém, delas podem participar outros ministros de Estado⁵⁴⁹.

O CMC se manifesta mediante decisões, as quais são obrigatórias para os Estados-Partes. As decisões são adotadas por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes⁵⁵⁰.

Baseado nas disposições do Artigo 10 do Tratado de Assunção, o CMC criou, por meio da Decisão nº 5, de 13 de dezembro de 1991, as Reuniões de Ministros

⁵⁴³ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 3º.

⁵⁴⁴ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 3º.

⁵⁴⁵ PEREZ OTERMIN, Jorge. *El Mercado Común del Sur, desde Asunción a Ouro Preto*. Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 1995. p. 80.

⁵⁴⁶ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 4º.

⁵⁴⁷ Por exemplo, no primeiro semestre de 2002 a República Argentina ocupa a Presidência Pro Tempore (PPT) do CMC, e, conseqüentemente, do Mercosul. No segundo semestre será a vez da República Federativa do Brasil de garantir a condução do bloco. No primeiro semestre de 2003 a República do Paraguai ocupará a PPT, e no segundo semestre de 2003, a República Oriental do Uruguai. MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 5º.

⁵⁴⁸ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 6º.

⁵⁴⁹ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 7º.

⁵⁵⁰ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 2 1998. Anexo I (Regimento Interno do CMC). Artigo 6º.

com a finalidade última de permitir consultas recíprocas e negociações para a coordenação das políticas nacionais visando à formação do mercado comum.

As primeiras Reuniões de Ministros criadas pelo CMC foram as Reuniões de Ministros da Economia e de Presidentes dos Bancos Centrais dos Estados-Partes⁵⁵¹. Logo em seguida foram criadas as Reuniões de Ministros da Educação⁵⁵², da Justiça⁵⁵³, do Trabalho⁵⁵⁴, da Agricultura⁵⁵⁵, da Cultura⁵⁵⁶, do Interior⁵⁵⁷ e de Minas e Energia⁵⁵⁸.

Para ampliar e sistematizar a cooperação política no Mercosul, o CMC criou, por meio da Decisão nº 18, de 10 de dezembro de 1998, órgão auxiliar, composto por altos funcionários das Chancelarias dos Estados-Partes. Trata-se do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP).

O FCCP tem a função primordial de aprofundar o estudo e a coordenação da agenda política dos Estados-Partes, “inclusive no tocante às questões internacionais de natureza política e de interesse político comum relacionado com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais”⁵⁵⁹.

O FCCP se manifesta mediante recomendações, adotadas por consenso, e que são submetidas ao CMC para sua consideração⁵⁶⁰. As reuniões desse Foro contam com a presença de representantes da República da Bolívia e da República do Chile em temas relacionados com a agenda de interesse comum⁵⁶¹.

O CMC aprovou a criação de dois Grupos de Trabalho no âmbito do FCCP. O primeiro Grupo de Trabalho trata da circulação viária de transporte não-comercial. Esse Grupo, criado pela Decisão do CMC nº 32, de 29 de junho de 2000, tem competência sobre os temas relacionados com a segurança viária, as regras de circulação, requisitos de habilitação dos motoristas e dos veículos particulares, seguros, regimes de sanções, difusão das normas de trânsito, harmonização das normas e sinais de trânsito e outros temas, excluindo o transporte comercial⁵⁶².

⁵⁵¹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 6 1991.

⁵⁵² MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7 1991.

⁵⁵³ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 8 1991.

⁵⁵⁴ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 16 1991.

⁵⁵⁵ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 11 1992.

⁵⁵⁶ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 2 1995.

⁵⁵⁷ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7 1996.

⁵⁵⁸ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 60 2000.

⁵⁵⁹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 18 1998. Artigo 2º.

⁵⁶⁰ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 18 1998. Artigo 4º.

⁵⁶¹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 18 1998. Artigo 5º.

⁵⁶² MERCOSUL/CMC/DEC Nº 32 2000. Artigo 3º.

O segundo Grupo de Trabalho no âmbito do FCCP trata de assuntos consulares e jurídicos. O Grupo de Trabalho sobre Assuntos Consulares e Jurídicos foi criado pela Decisão nº 34, de 29 de junho de 2000, e tem sob sua responsabilidade examinar e elaborar propostas nos temas vinculados à cooperação consular entre os Estados-Partes, à facilitação do trânsito de pessoas no território dos Estados-Partes e associados do Mercosul, ao processo de equiparação das garantias, direitos e obrigações dos cidadãos da região e a qualquer outro tema vinculado a essas questões⁵⁶³.

5.2.4 Grupo Mercado Comum

O Grupo Mercado Comum é considerado o “órgão executivo do Mercosul”⁵⁶⁴. A origem desse órgão remonta ao Grupo de Trabalho Binacional criado pela Ata de Buenos Aires⁵⁶⁵, mas que, no Mercosul, conta com representantes dos quatro Estados-Partes.

O GMC é composto por quatro membros titulares e quatro membros alternos representantes de cada Estado-Parte. No seu quadro funcional participam representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes⁵⁶⁶) e dos Bancos Centrais. A coordenação do GMC, contudo, está a cargo dos Ministérios das Relações Exteriores⁵⁶⁷.

Os representantes titulares e alternos de cada Estado-Parte constituem, para todos os efeitos, a respectiva Seção Nacional do Grupo Mercado Comum⁵⁶⁸.

As principais funções a serem desempenhadas pelo GMC são: (i) velar pelo cumprimento das disposições do Tratado de Assunção; (ii) propor projetos de decisão ao CMC; (iii) tomar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões do CMC; e (iv) organizar as reuniões do CMC⁵⁶⁹.

O GMC deve desenvolver as atividades que o CMC lhe atribua e aquelas que, no uso de sua faculdade de iniciativa, estime pertinentes. Dentre as atribuições e responsabilidades do GMC encontram-se ainda: (i) formular recomendações destinadas

⁵⁶³ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 34 2000. Artigo 2º.

⁵⁶⁴ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 10; e MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 1º.

⁵⁶⁵ ARGENTINA-BRASIL. Ata de Buenos Aires. Anexo 2. Artigo I, 1.

⁵⁶⁶ Segundo o Regimento Interno do GMC, Artigo 2º, os órgãos equivalentes ao Ministério da Economia são os Ministérios das áreas de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica.

⁵⁶⁷ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 11.

⁵⁶⁸ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 2º, par. 2º.

a implementar e executar as disposições do Tratado de Assunção; (ii) acompanhar as medidas legislativas, administrativas e regulamentares dos Estados-Partes que possam interferir no estabelecimento do Mercosul; (iii) acompanhar Reuniões de Ministros; (iv) participar de seminários sobre integração no Mercosul; (v) participar na solução de controvérsias no âmbito do bloco; e (vi) para atingir seus objetivos, criar e coordenar subgrupos de trabalho e reuniões especializadas⁵⁷⁰.

Em face do seu poder de propor projetos de decisão ao CMC, imagina-se que o GMC teria papel semelhante àquele desempenhado pela Comissão Européia. No âmbito europeu, no entanto, a Comissão, órgão tipicamente comunitário e supranacional, elabora projetos de normativa enviados ao Conselho, que é órgão intergovernamental. Essa relação gera equilíbrio entre os interesses verdadeiramente comunitários e os interesses particulares de cada Estado-Membro.

No Mercosul, o equilíbrio entre os interesses do bloco e dos Estados-Partes é quebrado por causa da composição dos dois órgãos envolvidos na produção das normas da integração⁵⁷¹. Tanto o CMC quanto o GMC são formados por representantes dos Estados-Partes. Não existe, ainda, órgão tipicamente comunitário no Mercosul, conforme modelo da Comissão Européia⁵⁷².

O GMC se manifesta mediante resoluções que devem ser adotadas por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes. Cada resolução deve ter por objeto apenas um tema⁵⁷³. Quando pertinente, as resoluções do GMC devem ser elevadas ao CMC, para que este órgão tome as decisões necessárias⁵⁷⁴.

O GMC se reúne de forma ordinária e extraordinária. As reuniões ordinárias devem acontecer pelo menos uma vez a cada três meses no território dos Estados-Partes, em forma de rodízio, por ordem alfabética. As reuniões extraordinárias podem acontecer sempre que um Estado-Parte solicitar⁵⁷⁵. As reuniões do GMC são coordenadas pelo chefe da delegação do Estado-Parte que as sedie⁵⁷⁶.

⁵⁶⁹ As funções e atribuições do GMC estão dispostas no Artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto.

⁵⁷⁰ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 4º.

⁵⁷¹ ALMEIDA, José Gabriel de Assis. *Mercosul: manual de Direito da Integração*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 17-18.

⁵⁷² CASELLA. *Instituições do Mercosul*, p. 32

⁵⁷³ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 10; e MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 10.

⁵⁷⁴ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 11.

⁵⁷⁵ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 5º.

⁵⁷⁶ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 8º.

A coordenação das reuniões dos ministros de Economia e presidentes dos Bancos Centrais dos Estados-Partes, que ocorrem pelo menos uma vez por semestre, também estão a cargo do GMC⁵⁷⁷. Nas demais reuniões envolvendo ministros dos Estados-Partes, o GMC deve participar com pelo menos um de seus membros, sendo este representante do país que seja sede da reunião. O representante presente na reunião tem o dever de informar ao GMC sobre os acordos alcançados⁵⁷⁸.

Com base em disposição expressa do Artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto e do Artigo 17 do Regimento Interno do GMC⁵⁷⁹, este órgão pode criar, modificar e extinguir subgrupos de trabalho e reuniões especializadas *ad hoc* quando considerar necessário para cumprir suas incumbências. Os subgrupos de trabalho podem recomendar ao GMC a criação de Comissões para o melhor desempenho das suas atividades⁵⁸⁰.

As reuniões dos subgrupos de trabalho, das comissões e as reuniões especializadas contam sempre com a participação de funcionários governamentais de cada um dos Estados-Partes e devem ser realizadas de preferência na sede da SAM⁵⁸¹. Os acordos alcançados nessas reuniões resultam em recomendações adotadas por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes. Cada recomendação deve se referir a apenas um tema⁵⁸². Caso não haja consenso, as diversas posições podem ser apresentadas ao GMC⁵⁸³.

As reuniões dos subgrupos de trabalho e das comissões podem ocorrer em duas etapas. A primeira fase com a participação de representantes do setor privado

⁵⁷⁷ As definições obtidas nas reuniões de ministros da Economia e dos presidentes dos Bancos Centrais dos Estados-Partes devem constar em atas identificadas pela sigla MERCOSUL/RMEP/ATA, as quais são processadas e arquivadas na SAM. MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigos 13-14.

⁵⁷⁸ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 15.

⁵⁷⁹ Conforme determinação do Protocolo de Ouro, Artigos 8º; inciso XI (funções e atribuições do CMC) e 14, inciso X (funções e atribuições do GMC), o GMC submeteu, por meio da Resolução nº 2 de 1991 (MERCOSUL/GMC/RES Nº 2 1991), seu Regimento Interno ao CMC. Este último homologou o Regimento Interno do GMC por meio da Decisão nº 4 de 1991 (MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991).

⁵⁸⁰ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 18.

⁵⁸¹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigos 19 e 20.

⁵⁸² MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 21.

⁵⁸³ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 22.

envolvido nos debates (etapa preparatória)⁵⁸⁴. A segunda fase deve estar reservada exclusivamente aos representantes de cada Estado-Parte (etapa decisória)⁵⁸⁵.

Com o passar do tempo, diversos subgrupos de trabalho e grupos *ad hoc* foram criados. Os subgrupos de trabalho tratavam de comunicações, mineração, regulamentos técnicos, assuntos financeiros, transportes e infra-estrutura, meio ambiente, indústria, agricultura, energia, assuntos trabalhistas e saúde⁵⁸⁶.

Os grupos *ad hoc* tratavam dos seguintes assuntos: aspectos institucionais, compras governamentais, políticas públicas que distorcem a competitividade, relações externas, monitoramento macroeconômico, capacitação, adequação do setor açucareiro e acompanhamento da conjuntura econômica e comercial⁵⁸⁷.

Com a política de relançamento do Mercosul, assumida a partir da Presidência Pro Tempore argentina do CMC, mas consolidada com a Presidência brasileira, foi proposta reestruturação dos subgrupos de trabalho e dos grupos *ad hoc*. Essa reestruturação foi empreendida pela Decisão do CMC nº 59, de 14 de dezembro de 2000.

Desde a Decisão que promoveu a “reestruturação dos órgãos dependentes do GMC e da CCM”, existem os seguintes subgrupos de trabalho (SGTs): SGT-1: Comunicações; SGT-2: Aspectos Institucionais; SGT-3: Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade; SGT-4: Assuntos Financeiros; SGT-5: Transportes; SGT-6: Meio Ambiente; SGT-7: Indústria; SGT-8: Agricultura; SGT-9: Energia e Mineração; SGT-10: Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social; SGT-11: Saúde; SGT-12: Investimentos; SGT-13: Comércio eletrônico; e SGT-14: Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial⁵⁸⁸.

As Reuniões Especializadas previstas na Decisão do CMC nº 59/2000 estão relacionados aos seguintes assuntos: (i) Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas, Prevenção de seu uso indevido e Recuperação de Drogadependentes; (ii) Mulher; (iii) Ciência e Tecnologia; (iv) Comunicação Social; (v) Turismo; (vi)

⁵⁸⁴ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 29: “[e]ntender-se-á representante do setor privado aquele que tem interesse direto em qualquer das etapas do processo de produção, distribuição e consumo”.

⁵⁸⁵ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 26.

⁵⁸⁶ ALMEIDA. Mercosul: manual de Direito da Integração, p. 24.

⁵⁸⁷ ALMEIDA. Mercosul: manual de Direito da Integração, p. 24.

⁵⁸⁸ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 59 2000. Artigo 6º, A.

Promoção Comercial; (vii) Municípios e Prefeituras do Mercosul; e (viii) Infra-estrutura da Integração⁵⁸⁹.

Estão ligados ao GMC os seguintes Grupos *Ad Hoc*, que terão duração limitada ao cumprimento de seus respectivos mandatos: (i) Concessões; (ii) Setor Açucareiro; (iii) Compras Governamentais; e (iv) Relacionamento Externo⁵⁹⁰. Além desses Grupos *Ad Hoc*, foram criados outros Comitês e Grupo: Comitê de Cooperação Técnica; Comitê de Diretores de Aduana; Comitê de Sanidade Animal e Vegetal; e Grupo de Serviços⁵⁹¹.

O GMC é, portanto, o segundo órgão em importância na estrutura institucional do Mercosul, logo após o CMC. O GMC está encarregado de propor medidas para garantir o avanço do bloco em direção ao mercado comum. A normativa produzida no âmbito do GMC é chamada de resolução, que pode conter projeto de decisão ao CMC. Apesar de ser o órgão de representação do Mercosul, conta com estrutura meramente intergovernamental.

5.2.5 Comissão de Comércio do Mercosul

O Mercosul tem como um dos seus objetivos o estabelecimento de uma TEC e a adoção de política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados. O Mercosul visa, ademais, à coordenação no posicionamento de seus Estados-Partes em foros econômico-comerciais regionais e internacionais⁵⁹². Essas ações são indispensáveis para a constituição de uma união aduaneira perfeita entre os membros do bloco de integração.

Com a finalidade de acompanhar o estabelecimento da TEC, da política comercial comum e da coordenação em foros regionais e internacionais, o CMC aprovou a criação, por meio da Decisão nº 13, de 1º de julho de 1993, da Comissão de Comércio do Mercosul⁵⁹³. Com base na Decisão nº 13/1993, o CMC efetivamente criou, mediante a Decisão nº 9, de 5 de agosto de 1994, a Comissão de Comércio do Mercosul e definiu o órgão com relação à sua natureza, integração, funções, faculdades e funcionamento.

⁵⁸⁹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 59 2000. Artigo 6º, B.

⁵⁹⁰ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 59 2000. Artigo 6º, C.

⁵⁹¹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 59 2000. Artigo 6º, D-G.

⁵⁹² MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 1º.

⁵⁹³ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 13/1993. Artigo 2º, IV.

Como o Tratado de Assunção não concedeu poderes ao CMC para criar órgãos, a Decisão nº 9/1994 foi criticada, e a constituição da CCM pela referida Decisão foi considerada irregular⁵⁹⁴. A fim de superar o impasse, o Protocolo de Ouro Preto não apenas permitiu a criação, modificação e extinção de órgãos pelo CMC⁵⁹⁵, como também incluiu a CCM na lista de órgãos do Mercosul⁵⁹⁶.

A composição da CCM inclui quatro membros titulares e quatro membros alternos de cada Estado-Parte, correspondendo sua coordenação, contudo, aos Ministérios das Relações Exteriores⁵⁹⁷. Os representantes de cada Estado-Parte constituem a correspondente Seção Nacional da CCM⁵⁹⁸.

A Presidência Pro Tempore da CCM é exercida de forma rotativa e temporária pelo Estado-Parte que tenha a Presidência Pro Tempore do CMC⁵⁹⁹. As reuniões da CCM ocorrem pelo menos uma vez por mês ou sempre que solicitado pelo GMC ou por qualquer Estado-Parte do Mercosul⁶⁰⁰. Para ocorrerem as reuniões da CCM devem estar presentes pelos menos os representantes de três Estados-Partes⁶⁰¹.

A CCM é órgão de natureza intergovernamental, encarregado de assistir ao GMC nos aspectos relacionados à aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados entre Estados-Partes para funcionamento da união aduaneira. A CCM deve, ainda, acompanhar e revisar os temas e matérias relativos às políticas comerciais comuns, com o comércio recíproco e com terceiros países⁶⁰². A CCM participa, ainda, do sistema de solução de controvérsias do Mercosul⁶⁰³, conforme Protocolo de Brasília, até a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, de 18 de fevereiro de 2002.

A CCM se manifesta mediante diretrizes ou propostas. As diretrizes são obrigatórias para os Estados-Partes⁶⁰⁴. As propostas são projetos ou iniciativas, a serem levados ao GMC, relacionados à aplicação de instrumentos comuns de política

⁵⁹⁴ Ver, por exemplo, PEREZ OTERMIN, Jorge. *El Mercado Común del Sur, desde Asunción a Ouro Preto*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1995. p. 81.

⁵⁹⁵ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 8º, VII.

⁵⁹⁶ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigos 2º e 16-21.

⁵⁹⁷ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 17.

⁵⁹⁸ MERCOSUL/CCM/DIR Nº 5 1996. Regimento Interno da CCM. Artigo 2º.

⁵⁹⁹ MERCOSUL/CCM/DIR Nº 5 1996. Regimento Interno da CCM. Artigo 7º.

⁶⁰⁰ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 18.

⁶⁰¹ MERCOSUL/CCM/DIR Nº 5 1996. Regimento Interno da CCM. Artigo 11.

⁶⁰² As funções e atribuições da CCM estão previstas no Artigo 19 do Protocolo de Ouro Preto.

⁶⁰³ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 16.

⁶⁰⁴ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 20.

comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio, e, ainda, à matéria aduaneira em geral e às alíquotas da TEC⁶⁰⁵.

As diretrizes e propostas são adotadas por consenso e com a presença dos representantes de todos os Estados-Partes. Caso faltem representantes de um Estado-Parte, as medidas podem ser aprovadas sob a condição de aprovação do Estado-Parte ausente. Se dentro de trinta dias esse Estado-Parte ausente não apresentar objeções totais ou parciais, as medidas aprovadas *ad referendum* são adotadas definitivamente pela CCM⁶⁰⁶.

A possibilidade de estabelecer, dirigir e supervisionar Comitês Técnicos (CT) a fim de auxiliar no cumprimento de suas funções encontra-se no rol de atribuições da CCM, conforme o Artigo 19, inciso IX, do Protocolo de Ouro Preto. Além dos mandatos específicos outorgados aos CTs, estes têm as seguintes funções gerais: (i) prestar assessoria técnica; (ii) coletar dados para elaborar relatórios sobre a administração e a aplicação dos instrumentos e políticas comuns; e (iii) elaborar pareceres técnicos solicitados pela CCM⁶⁰⁷.

Os relatórios, recomendações e pareceres dos CTs são elaborados em consenso, com a participação de representantes de todas as Seções Nacionais da CCM. Caso não haja consenso, as diversas opiniões e fundamentos devem ser encaminhados ao GMC para consideração⁶⁰⁸.

Sem prejuízo das atribuições previstas no Protocolo de Ouro Preto, o CMC dotou a CCM da seguinte estrutura: CT-1: Tarifas, Nomenclatura e Classificação de Mercadorias; CT-2: Assuntos Aduaneiros; CT-3: Normas e Disciplinas Comerciais; CT-4: Políticas Públicas que Distorcem a Competitividade; CT-5: Defesa da Concorrência; CDCS: Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas; e CT-7: Defesa do Consumidor⁶⁰⁹.

A Decisão do CMC nº 59/2000 alterou a Diretriz da CCM nº 1/1995, eliminando os Comitês Técnicos nº 6 (Práticas Desleais de Comércio), 8 (Medidas e Restrições Não-Tarifárias), 9 (Setor Automotivo) e 10 (Setor Têxtil)⁶¹⁰.

⁶⁰⁵ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 19, IV, V, VII e VIII; e MERCOSUL/CMC/DEC Nº 9 1994, Anexo I, Artigo 5º.

⁶⁰⁶ MERCOSUL/CCM/DIR Nº 5 1996. Regimento Interno da CCM. Artigo 13.

⁶⁰⁷ MERCOSUL/CCM/DIR Nº 5 1996. Regimento Interno da CCM. Artigo 17.

⁶⁰⁸ MERCOSUL/CCM/DIR Nº 5 1996. Regimento Interno da CCM. Artigos 18 e 19.

⁶⁰⁹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 59 2000. Artigo 8º.

5.2.6 Comissão Parlamentar Conjunta

A Comissão Parlamentar Conjunta tem sua origem na Comissão Parlamentar Conjunta de Integração, criada pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, firmado entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil em 29 de novembro de 1988⁶¹¹.

Nos termos do referido Tratado, a Comissão Parlamentar Conjunta de Integração contaria com doze parlamentares de cada Estado-Parte, escolhidos pelos respectivos Poderes Legislativos, para mandato de dois anos. A essa Comissão de caráter consultivo caberia a análise dos acordos firmados entre os dois Estados-Partes antes de submetê-los à aprovação dos órgãos legislativos nacionais.

No âmbito do Mercosul, a CPC está prevista no Artigo 24 do Tratado de Assunção e tem como objetivo primordial “facilitar a implementação do Mercado Comum”. Tendo em vista a generalidade desse Artigo, as características, funções e estrutura da CPC só foram efetivamente estabelecidas pelo seu Regimento Interno, de 6 de dezembro de 1991, e pelo Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994.

A CPC é o “órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-Partes no âmbito do Mercosul”⁶¹². A Comissão tem caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas⁶¹³ e serve como elo entre a estrutura do Mercosul e o Poder Legislativo de cada Estado-Parte.

A CPC é composta por até sessenta e quatro parlamentares em exercício de ambas as Câmaras nacionais, sendo dezesseis de cada Estado-Parte, com igual número de suplentes, mantendo-se sempre a igualdade no número de parlamentares de cada Estado-Parte. Esses parlamentares são eleitos pelos órgãos legislativos nacionais, conforme seus procedimentos internos. O mandato dos membros da CPC é definida pelos procedimentos internos do Poder Legislativo nacional, mas não pode ser inferior a dois anos⁶¹⁴.

A Mesa Diretora da CPC é composta por quatro presidentes, pertencentes um a cada Estado-Parte, que se alternam a cada seis meses. A Mesa Diretora é

⁶¹⁰ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 59 2000. Artigo 7º.

⁶¹¹ ARGENTINA-BRASIL. Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Artigos 6º-8º.

⁶¹² MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 22.

⁶¹³ MERCOSUL. Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta. Artigo 3º, *caput*.

⁶¹⁴ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigos 23 e 24; MERCOSUL. Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta. Artigo 2º.

composta, ainda, por um secretário-geral e por três secretários alternos, também pertencentes um a cada Estado-Parte que se alternam da mesma forma que os presidentes. A cada presidente corresponde um vice-presidente do mesmo Estado-Parte. O presidente da CPC e o secretário-geral devem pertencer ao mesmo Estado-Parte⁶¹⁵.

As principais funções da CPC são: (i) acompanhar o processo de integração do Mercosul e manter os congressos nacionais informados; (ii) desenvolver ações para a criação do Parlamento do Mercosul; (iii) constituir subcomissões para análise de temas específicos da integração; (iv) emitir recomendações, as quais podem ser encaminhadas a outros órgãos do bloco; e (v) realizar estudos para a harmonização das legislações nacionais, propor normas de aplicação no Mercosul e levar suas conclusões aos órgãos legislativos nacionais⁶¹⁶.

Tendo em vista a natureza relativamente precária do direito emanado dos órgãos do Mercosul, o qual demanda procedimento de incorporação da maioria de suas normas ao ordenamento jurídico de cada Estado-Parte como condição de validade e vigência, o papel a ser desempenhado pela CPC é de grande relevância. O CMC recorre com frequência à CPC para agilizar esses procedimentos de incorporação⁶¹⁷, especialmente a partir da elaboração da Agenda de Relançamento, quando a questão da agilidade na incorporação da normativa do Mercosul adquiriu máximo destaque⁶¹⁸.

As reuniões da CPC devem ocorrer em cada um dos Estados-Partes, de forma sucessiva e alternada⁶¹⁹. Essas reuniões ocorrem, ordinariamente, pelo menos duas vezes ao ano, e, extraordinariamente, quando convocadas pelos quatro presidentes da CPC⁶²⁰. Somente têm validade as reuniões em que estão presentes as delegações parlamentares de todos os Estados-Partes⁶²¹.

⁶¹⁵ MERCOSUL. Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta. Artigo 16.

⁶¹⁶ MERCOSUL. Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta. Artigo 3º, (a) a (k).

⁶¹⁷ Ver, por exemplo a Decisão do CMC nº 3, de 15 de junho de 1999, por meio da qual o CMC decide “[s]olicitar à Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul que, por seu intermédio, sejam efetuadas as gestões necessárias junto aos Poderes Legislativos dos Estados-Partes, a fim de acelerar os procedimentos internos necessários para a incorporação da Normativa Mercosul que requer aprovação legislativa”.

⁶¹⁸ A “Agenda de Relançamento” envolveu a realização de diversas ações no âmbito do Mercosul com a finalidade de agilizar a constituição da união aduaneira. Essas tarefas foram solicitadas às instâncias negociadoras do bloco por meio de um conjunto de decisões do CMC aprovadas em junho de 2000, em Buenos Aires (Decisões do CMC nºs 22 a 28/2000). A Decisão do CMC nº 23, de 29 de junho de 2000, trata exclusivamente da incorporação da normativa do Mercosul ao ordenamento jurídico dos Estados-Partes. Para maiores detalhes, ver item 5.6.3. adiante.

⁶¹⁹ MERCOSUL. Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta. Artigo 6º.

⁶²⁰ MERCOSUL. Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta. Artigo 7º.

⁶²¹ MERCOSUL. Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta. Artigo 8º.

As decisões da CPC são sempre tomadas por consenso das delegações de todos os Estados-Partes do Mercosul, expressas pelo voto da maioria dos seus integrantes nomeados pelos respectivos congressos nacionais⁶²².

Em suma, a CPC se manifesta mediante recomendações a serem encaminhadas ao CMC, por intermédio do GMC. O GMC pode acrescentar observações às recomendações emitidas pela CPC, mas não pode jamais reter o documento. O GMC tem a obrigação de enviar as recomendações da CPC ao órgão máximo do Mercosul, o CMC⁶²³.

5.2.7 Foro Consultivo Econômico-Social

O Protocolo de Ouro Preto criou o Foro Consultivo Econômico-Social na tentativa de estabelecer linhas de contato entre os setores econômicos e sociais privados dos Estados-Partes e os órgãos gestores do Mercosul.

O FCES é, portanto, o órgão de representação dos setores privados de cada um dos Estados-Partes junto ao processo de integração regional e é composto pelas respectivas Seções Nacionais⁶²⁴. Dentro da estrutura institucional do FCES, o Plenário do Foro é o órgão superior⁶²⁵.

Cada Seção Nacional pode nomear até nove representantes titulares e seus respectivos alternos para participar do Plenário do Foro. Cada Seção Nacional, no entanto, mantém a autonomia para compor sua estrutura no Plenário⁶²⁶. A Coordenação Administrativa do Plenário do Foro é exercida pela Seção Nacional que detiver a Presidência do CMC⁶²⁷.

O Plenário do Foro pode instituir Comissões Temáticas Especializadas, permanentes ou transitórias, Grupos de Trabalho e outros órgãos para desempenharem atividades necessárias ao melhor cumprimento de suas funções⁶²⁸.

As principais funções do FCES são: (i) emitir recomendações sobre assuntos de sua competência, por iniciativa própria ou com base em consultas, ao GMC ou outros órgãos do Mercosul; (ii) cooperar para o avanço do processo de integração no

⁶²² MERCOSUL. Regimento Interno da Comissão Parlamentar Conjunta. Artigo 13.

⁶²³ BAPTISTA. *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*, p. 144.

⁶²⁴ MERCOSUL/GMC/RES Nº 68 1996. Regimento Interno do FCES. Artigo 3º.

⁶²⁵ MERCOSUL/GMC/RES Nº 68 1996. Regimento Interno do FCES. Artigo 5º.

⁶²⁶ MERCOSUL/GMC/RES Nº 68 1996. Regimento Interno do FCES. Artigo 6º.

⁶²⁷ MERCOSUL/GMC/RES Nº 68 1996. Regimento Interno do FCES. Artigo 9º.

Mercosul em suas vertentes econômica e social; (iii) acompanhar o impacto econômico e social na região resultantes das políticas de integração; (iv) propor normas e políticas econômicas e sociais em matéria de integração; e (v) contribuir para uma maior participação da sociedade no processo de integração do Mercosul⁶²⁹.

As reuniões ordinárias do Plenário do Foro ocorrem pelo menos uma vez por semestre. As reuniões extraordinárias podem ocorrer em três situações: (i) quando houver convocação da Seção Nacional Coordenadora; (ii) quando pelo menos duas Seções Nacionais solicitarem; (iii) mediante requerimento de pelo menos dezoito delegados no Plenário do Foro⁶³⁰.

O FCES se manifesta mediante recomendações encaminhadas ao GMC⁶³¹. As recomendações adotadas em Plenário são tomadas por consenso e com a presença de todas as Seções Nacionais. A falta de uma Seção Nacional não impede que o Plenário discuta e aprove determinada recomendação sob condição de que a Seção Nacional faltante aprove a medida *a posteriori*. Caso a Seção Nacional faltante não apresente objeções escritas em trinta dias, considera-se aprovada a recomendação⁶³².

Quando o FCES agir por consulta do GMC e não houver consenso em relação à recomendação, todas as posições apresentadas são encaminhadas ao GMC. Quando o Plenário agir por iniciativa própria, só se manifesta por consenso⁶³³.

5.2.8 Secretaria Administrativa do Mercosul

O Tratado de Assunção dedicou o Artigo 15 à Secretaria Administrativa. De acordo com o tratado fundador do Mercosul, a SAM seria apenas órgão auxiliar que tinha por função guardar os documentos e comunicações do GMC.

O Protocolo de Ouro Preto ampliou as competências da Secretaria Administrativa do Mercosul, que constitui “órgão de apoio operacional”, prestando serviços a todos os órgãos do bloco, não apenas ao GMC⁶³⁴.

As principais atividades desenvolvidas pela SAM são: (i) manter arquivo de toda a documentação do Mercosul; (ii) publicar as decisões tomadas no âmbito do

⁶²⁸ MERCOSUL/GMC/RES N° 68 1996. Regimento Interno do FCES. Artigo 12.

⁶²⁹ MERCOSUL/GMC/RES N° 68 1996. Regimento Interno do FCES. Artigo 2°.

⁶³⁰ MERCOSUL/GMC/RES N° 68 1996. Regimento Interno do FCES. Artigo 13.

⁶³¹ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 29.

⁶³² MERCOSUL/GMC/RES N° 68 1996. Regimento Interno do FCES. Artigo 15.

⁶³³ MERCOSUL/GMC/RES N° 68 1996. Regimento Interno do FCES. Artigo 16.

Mercosul; e (iii) manter controle das medidas tomadas por cada Estado-Parte no sentido de incorporar as normas do Mercosul ao seu ordenamento jurídico nacional⁶³⁵.

A SAM é o único órgão permanente do Mercosul, os demais órgãos são temporários e não têm sede fixa. Conforme tradição herdada da Aladi, o Tratado de Assunção estabeleceu a sede da SAM na cidade de Montevidéu, capital da República Oriental do Uruguai⁶³⁶.

O responsável pela condução dos trabalhos da SAM é o diretor, nacional de um dos Estados-Partes do Mercosul e com mandato de dois anos apenas. O diretor da SAM é eleito pelo GMC⁶³⁷, em bases rotativas, mediante prévia consulta aos Estados-Partes, e designado definitivamente pelo CMC⁶³⁸.

A designação do diretor da SAM segue ordem alfabética quanto a sua nacionalidade. Com base nesse fator, o CMC designou, por meio da Decisão nº 54, de 14 de dezembro de 2000, “o licenciado Santiago González Cravino, da República Argentina, como Diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul, no período 2001-2002”.

O mandato de dois anos do diretor da SAM é excessivamente exíguo, principalmente em se considerando que é vedada a sua reeleição. Os negociadores do Mercosul possivelmente estabeleceram prazo tão reduzido por dois motivos principais. O primeiro seria para permitir que nacionais dos quatro Estados-Partes tivessem acesso ao cargo em breve espaço de tempo. O segundo motivo seria para possibilitar avaliação das atividades, necessidades e desafios do ocupante do cargo, de forma a estabelecer, no futuro, o mandato ideal e definitivo.

Desde o desenvolvimento da Agenda de Relançamento do Mercosul, em meados do ano de 2000, a SAM vem recebendo maior atenção. A Decisão do CMC nº 24, de 29 de junho de 2000, instruiu o GMC a elaborar, por meio do Grupo *Ad Hoc* Assuntos Institucionais, proposta de fortalecimento institucional da SAM.

Por fim, na questão da incorporação da normativa do Mercosul ao ordenamento jurídico de cada Estado-Parte, a SAM desenvolve papel extremamente relevante. Todas as notificações de incorporação devem ser encaminhadas pelas

⁶³⁴ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 31.

⁶³⁵ As atividades da SAM estão previstas no Artigo 32 do Protocolo de Ouro Preto..

⁶³⁶ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 31.

⁶³⁷ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 14, XII.

⁶³⁸ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 8º, IX.

Coordenações Nacionais do GMC à SAM, que, ainda, tem a incumbência de elaborar o quadro geral de normas vigentes no bloco.

5.3 Objetivos

O movimento de formação de um mercado comum na região do Cone Sul visa, obviamente, a atingir certos objetivos. Esses objetivos podem ser classificados em imediatos e mediatos⁶³⁹. Os objetivos imediatos correspondem, em geral, a meios necessários para alcançar os objetivos finais da integração.

5.3.1 Objetivos imediatos

Os objetivos imediatos do Mercosul são os seguintes, tendo em vista as relações entre seus Estados-Partes: (i) eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio recíproco; (ii) constituição de TEC e de políticas comerciais comuns com relação a terceiros países e organizações internacionais; (iii) livre circulação dos fatores produtivos; (iv) melhora nas condições das interconexões físicas; (v) harmonização das legislações nas áreas pertinentes; (vi) coordenação das políticas macroeconômicas; e (vii) complementação de setores da economia⁶⁴⁰.

Esses objetivos imediatos levam à constituição definitiva do mercado comum regional, o que enseja aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis e maior modernização das economias da região.

Ao contrário do que pareça, a constituição de um mercado comum entre os Estados-Partes do Mercosul não representa a completa realização dos objetivos do bloco regional. O Tratado de Assunção tem por objetivo expresso “a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai”. Mas o processo de

⁶³⁹ Ricardo Xavier Basaldúa também divide os objetivos do Mercosul em objetivos imediatos e mediatos. Mas a diferença fundamental entre a divisão proposta pelo autor argentino e aquela apresentada neste trabalho é que Basaldúa indica a constituição da união aduaneira e a formação do mercado comum como parte dos objetivos mediatos do bloco. O equívoco está em acreditar que a união aduaneira e o mercado comum possam ser um fim em si mesmos. Na verdade, o mercado comum representa um mecanismo para atingir algo maior e mais importante, que é a inserção internacional dos Estados-Partes, a consolidação da democracia na região, a defesa do meio ambiente, a aproximação dos povos latino-americanos, o desenvolvimento econômico regional e a melhoria nas condições de vida dos habitantes da região. BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 79-80.

⁶⁴⁰ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Preâmbulo e Artigo 1º.

integração perderia sua utilidade e função se tivesse na mera constituição do mercado comum o seu objetivo último.

5.3.2 Objetivos mediatos

A constituição de um mercado comum entre os Estados-Partes do Mercosul possui finalidades ulteriores completamente indispensáveis para o desenvolvimento e progresso dos povos da região⁶⁴¹.

O processo de integração do Mercosul se destina a criar condições para que os Estados-Partes possam assumir postura mais firme e incisiva no cenário regional e, principalmente, internacional. A criação do Mercosul tem como consequência mais positiva, em termos de política internacional, a consolidação do espaço regional como potência econômica e política.

Em sentido próximo àquele esboçado no parágrafo anterior, a consolidação do Mercosul somaria garantias incomensuráveis à estabilidade democrática da região. Nas palavras de Adriana Dreyzin de Klor, “a democracia é um fator determinante nos processos de integração”⁶⁴². Como representa condição para o início e avanço do processo de integração, a democracia passa a ser o instrumento político mais valorizado nos Estados participantes de blocos de integração regional.

O Mercosul visa, ainda, à preservação do meio ambiente⁶⁴³. O combate regional e integrado ao contrabando de animais silvestres e espécimes vegetais, ao desmatamento florestal, à poluição dos rios e bacias hidrográficas que se estendem pelo território de vários Estados da região e à exploração descontrolada dos solos constituem objetivos finais do bloco de integração. Afinal, o progresso econômico é destituído de qualquer sentido se acarretar a destruição do meio ambiente.

A consecução de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai representa mais um passo em direção à integração dos povos da América

⁶⁴¹ Para Adriana Dreyzin de Klor, os “objetivos mediatos” mencionados neste item representam, na verdade, a “identificação de interesses comuns” entre os Estados-Partes. Para a professora argentina, a identificação de interesses comuns é “*aquel plexo de valores que los Estados Partes han determinado como comunes a todos los participantes del proceso*”. Os elementos que definem o interesse comum no Mercosul são: “1) *El desarrollo de un espacio latinoamericano económico*; 2) *La búsqueda de una adecuada inserción y una mayor autonomía decisoria en el marco del actual orden internacional*; 3) *Lograr un desarrollo con justicia social*; 4) *Promover un desarrollo armónico y equilibrado de los países asociados*”. DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 58.

⁶⁴² DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 27.

⁶⁴³ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Preâmbulo.

Latina. O Mercosul não é incompatível com as tentativas de integração latino-americanas, menos ainda com o Tratado de Montevidéu de 1980, fundador da Aladi. A definitiva consolidação do Mercosul representaria uma conquista para todos os povos da região e um sinal claro para o aprofundamento das relações entre os Estados da América Latina e, possivelmente, do Caribe.

Por fim, o Mercosul tem a finalidade de acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social. Com a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas pretende-se permitir a busca de melhores oportunidades de negócios e de desenvolvimento pessoal para cada uma das pessoas que vive na região. Não existe a menor dúvida de que um dos objetivos mais importantes do Mercosul é “melhorar as condições de vida de seus habitantes”⁶⁴⁴.

5.4 Princípios norteadores

Os princípios norteadores do Mercosul abrangem tanto a condução do próprio processo de integração, como as bases em que se desenvolvem as relações entre os Estados-Partes do bloco em face da integração.

Os acordos firmados entre Argentina e Brasil na década de oitenta, antecedentes diretos do Tratado de Assunção, mencionavam expressamente os princípios a que estavam submetidos. A Ata para a Integração Argentino-Brasileiro garantia a observância dos princípios da gradualidade, flexibilidade, simetria, equilíbrio e da eficiência econômica na condução do Programa de Integração e Cooperação Econômica⁶⁴⁵.

Com relação ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, os princípios norteadores desse processo de integração eram a gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria.

No âmbito do Mercosul, os princípios norteadores são a gradualidade, flexibilidade, equilíbrio, reciprocidade, tratamento nacional e nação mais favorecida.

O princípio do tratamento diferencial dos países de menor desenvolvimento econômico relativo, presente no Tratado de Montevidéu de 1980⁶⁴⁶, por exemplo, não está presente no Tratado de Assunção e, portanto, no processo de integração do

⁶⁴⁴ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Preâmbulo.

⁶⁴⁵ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 2º.

⁶⁴⁶ ALADI. Tratado de Montevidéu de 1980. Artigo 3º (d).

Mercosul. Existe apenas reconhecimento expresso das “diferenças pontuais de ritmo” entre Paraguai e Uruguai e os outros dois Estados-Partes mais desenvolvidos da região, Argentina e Brasil⁶⁴⁷.

Essas “diferenças pontuais de ritmo” foram levadas em consideração na elaboração do Programa de Liberalização Comercial, durante o período de transição do Mercosul. Ao longo do processo, não existe previsão de tratamento diferencial aos países menos desenvolvidos.

5.4.1 Princípio da gradualidade

A Ata para a Integração Argentino-Brasileira descrevia o princípio da gradualidade como a divisão do PICE em “etapas anuais de definição, negociação, execução e avaliação”⁶⁴⁸. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento mencionava que a integração deveria ser gradual para “permitir a adaptação progressiva dos habitantes e das empresas de cada Estado-Parte às novas condições de concorrência e de legislação econômica”⁶⁴⁹.

A descrição dos princípios proporcionada pelos acordos firmados entre Argentina e Brasil possuem aplicação limitada no âmbito do Mercosul por dois motivos principais. O primeiro se refere ao fato de representarem acordos entre apenas dois dos quatro Estados que fazem parte do Mercosul.

O segundo motivo diz respeito ao caráter acessório da interpretação histórica dentro da hermenêutica disposta pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969⁶⁵⁰. Segundo essa Convenção, que consolida diversas normas consuetudinárias de Direito Internacional Público⁶⁵¹, em seu Artigo 31, “[u]m tratado

⁶⁴⁷ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 6º.

⁶⁴⁸ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 2º.

⁶⁴⁹ ARGENTINA-BRASIL. Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Artigo 2º.

⁶⁵⁰ Aberta à assinatura em 23 de maio de 1969, entrando em vigor em 27 de janeiro de 1980, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados não foi ratificada pela República Federativa do Brasil, mas suas regras se impõem pelo menos como costume internacional nas questões atinentes a tratados internacionais. O Poder Executivo encaminhou Mensagem ao Congresso Nacional para obter aprovação. Trata-se da Mensagem nº 116, de 22 de abril de 1992. Na exposição de motivos apresentada pelo ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, afirma-se que “constitui ela [Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados] atualmente o repositório mais completo e orgânico das normas geralmente consagradas nesta matéria [Direito Internacional] e ponto de referência natural no tratamento do assunto, mesmo para os Estados que dela não são partes [Brasil, por exemplo]”. BASTOS, Carlos Eduardo Caputo. **O processo de integração do Mercosul e a questão da hierarquia constitucional dos tratados**. Brasília: ABEI, 1997. p. 58-60. Por isso a citação da referida Convenção é indispensável.

⁶⁵¹ SHAW, Malcom Nathan. **International law**. 3. ed. Cambridge: Grotius, 1991. p. 81.

deve ser interpretado de boa-fé, segundo o sentido comum dos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objeto e finalidade⁶⁵². O estudo dos trabalhos anteriores e das circunstâncias de sua conclusão (interpretação histórica) constituem meio suplementar de interpretação⁶⁵³.

O princípio da gradualidade, presente no Preâmbulo do Tratado de Assunção, deve ser interpretado, preferencialmente, portanto, conforme o “sentido comum” do termo e somente à luz do “objeto e finalidade” do Tratado de Assunção.

O sentido comum do termo “gradual” corresponde a algo “que se faz por graus”⁶⁵⁴. Dessa forma, gradualidade envolve graus ou etapas a serem seguidas. Levando em consideração o objeto e os fins do Tratado de Assunção, gradualidade representa o avanço progressivo, por meio de etapas, do processo de integração rumo ao mercado comum.

A gradualidade pode ser vertical ou horizontal. No caso da gradualidade vertical, para que a etapa seguinte seja iniciada, seria necessário haver cumprido o estágio anterior⁶⁵⁵. Com relação à gradualidade horizontal, várias etapas podem ser iniciadas simultaneamente.

O Mercosul parece ter adotado a gradualidade horizontal, uma vez que propõe a criação de uma união aduaneira, mesmo sem dar garantias à completa eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias dentro do bloco. Afinal, a eliminação dessas barreiras, constituindo uma zona de livre comércio, representa etapa anterior à união aduaneira. Outro motivo é que certos elementos de mercado comum são empregados ao longo de todo o processo, sem a preocupação de concluir as etapas anteriores.

5.4.2 Princípio da flexibilidade

O princípio da flexibilidade foi utilizado na Ata para a Integração Argentino-Brasileira para descrever o PICE de forma a “poder ajustar seu alcance, ritmo

⁶⁵² Redação em Língua Portuguesa por Vicente Marotta Rangel. RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e relações internacionais*. 5. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 310.

⁶⁵³ ONU. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Artigo 32.

⁶⁵⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário de Língua Portuguesa*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 861.

⁶⁵⁵ FARIA. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*, p. 4-5.

e objetivos”⁶⁵⁶. Flexibilidade, segundo seu “sentido comum”, representa “a qualidade de flexível; elasticidade; facilidade de ser manejado, maleabilidade”⁶⁵⁷.

A utilização da descrição feita pela Ata para a Integração Argentino-Brasileira apresenta, além dos inconvenientes de ser um acordo entre Argentina e Brasil apenas e assumir papel secundário na sistemática de interpretação da Convenção de Viena, problema teleológico com relação ao Tratado de Assunção. Não seria adequado dizer que o Mercosul tem plena liberdade para ajustar, ao longo do caminho, seu alcance, ritmo e objetivos, sem prejuízo de todo o processo de integração. Essa interpretação seria de certa forma incompatível com o objeto e finalidade do Tratado.

José Ângelo Estrella Faria acredita que o princípio tenha duas funções no processo de integração do Mercosul: (i) como a execução do Tratado de Assunção está a cargo, em última instância, dos governos dos quatro Estados-Partes, o princípio da flexibilidade funcionaria como “*diretiva de procedimento* para a tomada das deliberações necessárias”; e (ii) por ser parte do contexto do Tratado, a noção de flexibilidade constituiria “um dos elementos primários para sua interpretação, subordinado, contudo, a exegese teleológica, que tem precedência no Direito Internacional moderno”⁶⁵⁸.

O princípio da flexibilidade tem algumas conseqüências práticas de grande importância no processo de integração do Mercosul. A primeira diz respeito aos prazos previstos. Mediante negociação e consenso, os prazos previamente elaborados podem ser modificados de maneira a adaptar a integração regional às circunstâncias por que passa cada Estado-Parte.

A segunda conseqüência se refere às etapas a serem percorridas pelo bloco. Não se aplica a rigidez da gradualidade vertical. Dessa forma, o fato de o Mercosul avançar sobre uma união aduaneira, ou mesmo sobre um mercado comum, sem concluir a zona de livre comércio não representa violação das obrigações do Tratado de Assunção.

O princípio da flexibilidade permite, por último, a utilização de meios alternativos para se atingir os fins do Tratado de Assunção e, por conseguinte, do

⁶⁵⁶ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 2º.

⁶⁵⁷ FERREIRA. Novo dicionário de Língua Portuguesa, p. 787.

⁶⁵⁸ FARIA. O Mercosul. Princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção, p. 5-6.

Mercosul. Exceções temporárias aos Estados-Partes que atravessem sérias crises econômicas, por exemplo, estariam amparadas nesse princípio.

5.4.3 Princípio do equilíbrio

A Ata para a Integração Argentino-Brasileira menciona o equilíbrio como um dos seus princípios norteadores. Esse princípio se aplicaria no sentido de “não conduzir a uma especialização das economias”, de “estimular a integração intra-setorial” e de “buscar um equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo do intercâmbio por grandes setores e por segmentos por meio da expansão do comércio”⁶⁵⁹.

O escopo do Tratado de Assunção é maior do que aquele representado pela Ata de Integração Argentino-Brasileira. O tratado fundador do Mercosul não visa a evitar a especialização das economias, nem estimular apenas a integração intra-setorial. Um dos corolários da integração é, aliás, o aproveitamento das vantagens competitivas de cada Estado-Parte, criando economias de escala e, conseqüentemente, a especialização e a integração inter-setorial.

O “sentido comum” de equilíbrio a ser aplicado nas relações internacionais poderia ser o “estado de um sistema que é invariável com o tempo” ou a “igualdade, absoluta ou aproximada, entre forças opostas”⁶⁶⁰. A melhor definição, contudo, no contexto do Mercosul seria “a boa proporção, harmonia”⁶⁶¹.

Com base no princípio do equilíbrio, o processo de integração do Mercosul deve ser conduzido de forma a não agravar as profundas assimetrias que existem entre os Estados-Partes. Para não agravar as assimetrias deve haver “boa proporção” e “harmonia” nas medidas adotadas pelo bloco⁶⁶².

José Ângelo Estrella Faria defende a interpretação negativa do princípio do equilíbrio. Segundo esse autor, a menção do princípio do equilíbrio no Preâmbulo do

⁶⁵⁹ ARGENTINA-BRASIL. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Artigo 2º.

⁶⁶⁰ FERREIRA. *Novo dicionário de Língua Portuguesa*, p. 675.

⁶⁶¹ FERREIRA. *Novo dicionário de Língua Portuguesa*, p. 675.

⁶⁶² Conforme Miguel Angel Ciuro Caldani, um dos maiores desafios do Mercosul é lidar de maneira satisfatória com as marcadas assimetrias presentes no bloco. O Brasil é o gigante regional, especialmente se comparado com o Paraguai e Uruguai. “*Una asimetría de tal carácter puede conducir, aunque sea involuntariamente, a la modificación de la integración para adquirir rasgos de relativa dominación*”. (grifos no original) CIURO CALDANI, Miguel Angel. *Meditación de la asimetría en los procesos de integración, con especial referencia a la relación del Brasil con los otros países del Mercosur. Derecho de la Integración*, Universidad Nacional de Rosario (Rosario), nº 8, p. 27-29, 1998.

Tratado de Assunção seria para evitar que houvesse desequilíbrio nas relações entre os Estados-Partes⁶⁶³.

5.4.4 Princípio da reciprocidade

O princípio da reciprocidade apresenta duas diferenças fundamentais em relação aos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. A primeira diferença está no fato de que, enquanto estes três últimos princípios estão previstos no Preâmbulo do Tratado de Assunção, dotados, portanto, de valor jurídico relativo, o princípio da reciprocidade consta do Artigo 2º do Tratado de Assunção.

Outra diferença é que o princípio da reciprocidade se refere “aos direitos e obrigações entre os Estados-Partes”. Já os princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio regem, em termos gerais, todo o processo de integração do Mercosul.

Conforme seu “sentido comum”, a expressão “reciprocidade” significa a “qualidade de recíproco”, ou seja, a qualidade daquilo “que implica troca ou permuta, ou que se permuta entre duas pessoas ou grupos; mútuo”⁶⁶⁴. A reciprocidade enseja, assim, permuta, por meio da qual uma parte oferece algo em troca de contraprestação, sob o manto do equilíbrio de interesses.

A reciprocidade pode ser observada sob prisma formal ou material. O sentido formal “consiste na própria regra geral de *reciprocidade*”. Já o sentido material “diz respeito à real extensão das prestações de cada parte contratante”. Neste último sentido, a reciprocidade “pode ser encarada seja do ponto de vista das *concessões* outorgadas dentro do sistema, seja pela consideração de seus *resultados*”⁶⁶⁵.

Durante as negociações do Tratado de Assunção, os representantes uruguaios envidaram grandes esforços para incluir a reciprocidade de acordo com o seu sentido material, ou seja, correspondência exata nas prestações e contraprestações de cada um dos Estados-Partes. As pressões diplomáticas uruguaias, no entanto, não conseguiram superar a resistência argentino-brasileira. Com base nisso, José Ângelo

⁶⁶³ De acordo com José Ângelo Estrella Faria, “a distinção [entre interpretação *positiva* e *negativa* do princípio do equilíbrio] não é inócua, pois, no primeiro caso, os avanços estariam condicionados à prévia avaliação de seu impacto sobre o *status quo*, não se permitindo nenhum passo que potencialmente desequilibre as forças; no segundo caso, os avanços na integração processar-se-iam normalmente, devendo as autoridades, quando constatado qualquer desequilíbrio grave, tomar medidas corretivas”. FARIA. O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção, p. 14.

⁶⁶⁴ FERREIRA. Novo dicionário de Língua Portuguesa, p. 1462.

⁶⁶⁵ FARIA. O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção, p. 17-18.

Estrella Faria afirma que a “*reciprocidade* a que se refere o art. 2º não vai além da clássica reciprocidade formal de ‘direitos e obrigações’”⁶⁶⁶.

5.4.5 Princípio do tratamento nacional

O princípio do tratamento nacional tem sido largamente empregado em tratados multilaterais, desde a assinatura do Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1947, e, especialmente, em tratados de integração.

O GATT prevê o “tratamento nacional em matéria de impostos e de regulamentação internos” no seu Artigo III. Segundo esse dispositivo, os produtos originários de outra Parte Contratante não devem pagar quaisquer tributos que excedam àqueles cobrados dos produtos nacionais no território do país importador. Obviamente que o princípio do tratamento nacional se aplica apenas depois do devido processo de desembaraço aduaneiro, quando o produto importado é nacionalizado. A cobrança de imposto de importação, por exemplo, não constitui uma violação ao referido princípio, pois este se refere apenas à tributação interna.

O princípio do tratamento nacional é utilizado, principalmente, por tratados de integração, como o Acordo de Cartagena (Artigo 74) da Comunidade Andina e o Tratado Geral da Integração Econômica Centro-Americana (Artigo III) do Mercado Comum Centro-Americano.

A aplicação do princípio do tratamento nacional está também prevista no Tratado de Montevidéu de 1980, em seu Artigo 46. O referido Artigo determina, ainda, que os países membros do bloco façam todas as adaptações necessárias nas suas respectivas Constituições Nacionais para dar cumprimento ao princípio.

O Mercosul tem como um dos seus princípios norteadores o princípio do tratamento nacional. Conforme o Artigo 7º do Tratado de Assunção, com relação à tributação interna, “os produtos originários do território de um Estado-Parte gozarão, nos outros Estados-Partes, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional”.

De forma resumida, com base no princípio do tratamento nacional, os produtos originários de um Estado-Parte do Mercosul não poderão ser submetidos à tributação interna superior àquela aplicada aos produtos nacionais do país importador. Esse princípio só se aplica aos tributos internos, não interferindo nos tributos incidentes

⁶⁶⁶ FARIA. O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção, p. 18.

sobre o comércio exterior e qualquer outro cujo fato gerador seja o ingresso no território aduaneiro de outro Estado-Parte.

5.4.6 Princípio da nação mais favorecida

O princípio da nação mais favorecida é, da mesma forma que o princípio do tratamento nacional, usado em tratados multilaterais de comércio e tratados de integração. O Acordo Geral de Tarifas e Comércio prevê, no seu Artigo I, a aplicação desse princípio no âmbito multilateral de comércio. Assim, qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido a um produto originário de terceiro país será imediatamente estendido aos produtos similares provenientes de outra Parte Contratante.

Diversos tratados de integração empregam também o princípio da nação mais favorecida. O Acordo de Cartagena prevê a aplicação desse princípio no processo de integração andino⁶⁶⁷, exceto nos acordos relativos à tráfego fronteiriço⁶⁶⁸ e certas concessões envolvendo Bolívia ou Equador, considerados países de menor desenvolvimento econômico relativo⁶⁶⁹.

O Tratado de Montevidéu de 1980 reconhece o princípio da nação mais favorecida no marco da Aladi. As únicas exceções previstas a esse princípio são as disposições do Acordo de Cartagena e os acordos expressamente permitidos pela Aladi⁶⁷⁰.

A Ata de Buenos Aires, prevendo a formação de um mercado comum entre Argentina e Brasil, não ensejou a aplicação do princípio, e de suas conseqüências, porque foi formalizada na Secretaria-Geral da Aladi como um Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica, o AAP.CE n° 14.

O Mercosul foi registrado na Aladi como AAP.CE n° 18. Os acordos entre Mercosul e Chile e, ainda, Mercosul e Bolívia também foram registrados na Aladi como Acordos de Complementação Econômica: AAP.CE n° 35 e AAP.CE n° 36, respectivamente. Por terem sido registrados na Aladi como AAP.CEs, as concessões

⁶⁶⁷ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 155.

⁶⁶⁸ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 155, par. 2°.

⁶⁶⁹ CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 155, par. 3°.

⁶⁷⁰ ALADI. Tratado de Montevidéu. Artigo 44.

feitas no Mercosul e entre este e Bolívia-Chile não ensejaram a aplicação do princípio da nação mais favorecida.

O Tratado de Assunção estabelece o princípio da nação mais favorecida nas relações entre os Estados-Partes em seu Artigo 8º, alínea “d”. De acordo com esse dispositivo, “qualquer vantagem, favor, franquia, imunidade ou privilégio concedido a um produto originário de ou destinado a terceiros países” que não façam parte da Aladi estender-se-á automaticamente aos demais Estados-Partes do Mercosul.

5.5 Sistema de Solução de Controvérsias

A garantia da plena eficácia das normas criadas em processos de integração só ocorre com a constituição de órgãos jurisdicionais específicos. Os tratados constitutivos das Comunidades Europeias já previam desde o início a possibilidade de recurso ao Tribunal de Justiça comunitário, com competência para interpretar as normas da integração europeia⁶⁷¹.

No continente americano, o Grupo Andino (Comunidade Andina) criou seu Tribunal de Justiça somente após alguns anos de vigência do Acordo de Cartagena⁶⁷². Mais recentemente, o Sistema da Integração Centro-Americana⁶⁷³ e a Comunidade do Caribe⁶⁷⁴ também constituíram seus órgãos jurisdicionais nos moldes do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

O Mercosul conta apenas com um sistema provisório de solução de controvérsias. O Tratado de Assunção constituiu, em seu Anexo III, um sistema para vigorar nos primeiros meses do processo de integração. A seguir foi criado o sistema provisório que deveria funcionar durante o período de transição. Ao final do período de transição, o sistema provisório deveria ter sido substituído pelo sistema permanente. O Protocolo de Ouro Preto manteve a sistemática provisória, alterando apenas alguns detalhes. A seguir, o Protocolo de Olivos modificou novamente o sistema de solução de

⁶⁷¹ UE. Tratado de Paris. Artigo 31; UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 220 (ex-Artigo 164).

⁶⁷² O Tratado de Criação do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina foi firmado em 28 de maio de 1979, mas o referido Tratado só entrou em vigor em 19 de maio de 1983. PICO MANTILLA, Galo. *Derecho Andino*. 2. ed. Quito: Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1992. p. 31-32. Ver item 4.5.10 supra.

⁶⁷³ O “Protocolo de Tegucigalpa à Carta da Organização dos Estados Centro-Americanos”, firmado em 13 de dezembro de 1991, criou a Corte Centro-Americana de Justiça. SICA. Protocolo de Tegucigalpa. Artigo 12, par. 3º. Ver item 4.4.4 supra.

⁶⁷⁴ O Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha (*Agreement Establishing the Caribbean Court of Justice*) foi firmado no dia 14 de fevereiro de 2001. Ver item 4.3.3 supra.

controvérsias do Mercosul, mas não estabeleceu o sistema permanente. O Mercosul, portanto, conta desde o início apenas com um sistema provisório que, para fins metodológicos, pode ser dividido em quatro sistemas.

5.5.1 Primeiro sistema

O primeiro sistema de solução de controvérsias do Mercosul foi criado pelo Anexo III ao Tratado de Assunção. Esse sistema era extremamente simples e representava somente foro diplomático de solução de litígios. Não estava prevista a participação de particulares no sistema, nem recurso à arbitragem.

Em caso de conflito, os Estados-Partes envolvidos deveriam entabular, primeiramente, negociações diretas. Se as negociações diretas não permitissem a solução da disputa, as Partes poderiam recorrer ao GMC. Dentro de sessenta dias o GMC deveria apresentar suas recomendações⁶⁷⁵.

Caso as recomendações do GMC não fossem suficientes para solucionar o conflito, as Partes poderiam recorrer ao CMC para que este adotasse as recomendações pertinentes⁶⁷⁶.

O Anexo III ao Tratado de Assunção estabeleceu o prazo de cento e vinte dias para a apresentação de proposta sobre o sistema de solução de controvérsias a ser utilizado durante o período de transição⁶⁷⁷. Até 31 de dezembro de 1994, os Estados-Partes deveriam criar o "Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum"⁶⁷⁸.

5.5.2 Segundo sistema

O primeiro sistema foi substituído no mesmo ano da assinatura do Tratado de Assunção pelo Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias. Esse Protocolo foi aprovado pela Decisão do CMC nº 1, de 17 de dezembro de 1991.

O Protocolo de Brasília não modificou significativamente o sistema do Anexo III ao Tratado de Assunção. Pelo contrário, a estrutura básica permaneceu semelhante, com negociações diretas e intervenção do GMC. A diferença está na

⁶⁷⁵ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo III. Item 1.

⁶⁷⁶ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo III. Item 1.

⁶⁷⁷ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo III. Item 2.

⁶⁷⁸ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo III. Item 3.

constituição de um Tribunal Arbitral *Ad Hoc* em um terceiro momento e a possibilidade de participação, ainda que limitada, de particulares no sistema.

O Protocolo de Brasília deve ser aplicado em caso de controvérsias entre os Estados-Partes sobre interpretação, aplicação ou não-cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das decisões do CMC e das resoluções do GMC⁶⁷⁹.

5.5.2.1 Etapas diplomáticas e objeto do litígio

A primeira fase do sistema de solução de controvérsias corresponde a negociações diretas entre os Estados-Partes envolvidos no litígio. As negociações diretas não podem exceder o prazo de quinze dias, salvo acordo entre as Partes⁶⁸⁰. Essa fase é conduzida pelos coordenadores nacionais do GMC dos Estados-Partes envolvidos no litígio⁶⁸¹.

Se as Partes não chegarem a acordo ou a controvérsia for solucionada apenas parcialmente durante as negociações diretas, qualquer dos Estados-Partes envolvidos pode submeter o litígio à consideração do GMC em uma de suas reuniões, ordinárias ou extraordinárias. O GMC pode solicitar o auxílio de especialistas. Ao final, o GMC deve apresentar suas recomendações. O procedimento perante o GMC não pode ser superior a trinta dias⁶⁸².

As negociações diretas e a intervenção do GMC constituem as “etapas diplomáticas” do sistema de solução de controvérsias do Mercosul e não produzem efeitos jurídicos, exceto o de habilitar à instância seguinte⁶⁸³. O fato de um Estado-Parte envolvido na controvérsia se recusar a participar de negociações diretas não invalida a primeira fase, pois “a obrigação que impõe o Protocolo de Brasília é a de procurar uma solução mediante negociações diretas [...] e não a de fazer com que tais negociações se realizem e menos ainda que sejam eficazes”⁶⁸⁴.

⁶⁷⁹ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 1º.

⁶⁸⁰ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 3º.

⁶⁸¹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 17 1998. Anexo I (Regulamento do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias). Artigo 2º.

⁶⁸² MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 4º.

⁶⁸³ MERCOSUL. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Argentina versus República Federativa do Brasil. Laudo Arbitral de 27 de setembro de 1999. Parágrafo 34.

⁶⁸⁴ MERCOSUL. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Federativa do Brasil versus República Argentina. Laudo Arbitral de 21 de maio de 2001. Parágrafo 97.

O objeto do litígio é sempre determinado pelos textos de apresentação (reclamação) e resposta (contestação)⁶⁸⁵ e pelos debates nas duas etapas iniciais, de forma que não se pode argüir novas questões na terceira fase, etapa arbitral, apenas esclarecer, complementar ou aprofundar a argumentação anteriormente apresentada⁶⁸⁶.

5.5.2.2 Etapa arbitral

As etapas diplomáticas são seguidas pela etapa arbitral. Caso a intervenção do GMC não seja suficiente para solucionar a disputa, qualquer Parte pode comunicar à SAM sua intenção de recorrer ao procedimento arbitral. A SAM levará o comunicado ao(s) outro(s) Estado(s)-Parte(s) envolvido(s) e ao GMC⁶⁸⁷. Os Estados-Partes firmaram, junto com o Protocolo de Brasília, uma cláusula compromissória, reconhecendo a jurisdição do Tribunal Arbitral do Mercosul⁶⁸⁸.

Cada Estado-Parte deve manter uma lista de dez árbitros registrada na SAM⁶⁸⁹. Esses árbitros devem ser juristas de reconhecida competência nas matérias que podem ser objeto de controvérsia⁶⁹⁰. O Tribunal Arbitral é formado por três desses árbitros titulares e três árbitros suplentes escolhidos nos seguintes termos: (i) cada Estado-Parte na controvérsia nomeia um árbitro titular e um suplente; (ii) o terceiro árbitro titular e suplente é nomeado de comum acordo e não pode ser nacional de qualquer Estado-Parte no litígio⁶⁹¹. Se não houver acordo com relação ao terceiro árbitro, a escolha caberá à SAM, mediante sorteio de uma lista de dezesseis árbitros fornecida pelo GMC⁶⁹².

O Tribunal Arbitral deve fixar sua sede no território de algum dos Estados-Partes do Mercosul⁶⁹³ e deve adotar suas próprias regras de procedimento. Essas regras devem observar os princípios da defesa, da economia processual e da celeridade⁶⁹⁴.

⁶⁸⁵ MERCOSUL. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Argentina versus República Federativa do Brasil. Laudo Arbitral de 28 de abril de 1999. Parágrafo 53.

⁶⁸⁶ MERCOSUL. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Argentina versus República Federativa do Brasil. Laudo Arbitral de 27 de setembro de 1999. Parágrafos 44-45.

⁶⁸⁷ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 7º.

⁶⁸⁸ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 8º.

⁶⁸⁹ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 10.

⁶⁹⁰ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 13.

⁶⁹¹ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 9º; MERCOSUL/CMC/DEC N° 17 1998. Anexo I (Regulamento do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias). Artigo 9º.

⁶⁹² MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 11.

⁶⁹³ A Decisão do CMC n° 28/1994 dispõe que os Tribunais Arbitrais devem ter como sede a cidade de Assunção, mas, dos quatro Tribunais Arbitrais criados até o final do ano de 2001, apenas o segundo teve como sede a capital paraguaia. O primeiro e o quarto Tribunais Arbitrais tiveram como sede a cidade de

O Tribunal Arbitral dispõe de poderes para ditar medidas provisionais, “por solicitação da parte interessada e na medida em que existam presunções fundadas de que a manutenção da situação venha a ocasionar danos irreparáveis a uma das partes”⁶⁹⁵. As partes devem cumprir as medidas provisionais até a edição do laudo.

As controvérsias devem ser decididas pelo Tribunal Arbitral com base nas disposições do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, nas decisões do CMC, nas resoluções do GMC, nos princípios e disposições do Direito Internacional, ou, se as Partes convierem, *ex aequo et bono*⁶⁹⁶.

O Tribunal Arbitral deve se pronunciar por escrito no prazo de sessenta dias, prorrogáveis por mais trinta dias, a partir da designação do presidente. O laudo é adotado por maioria, fundamentado e assinado pelo presidente e demais árbitros⁶⁹⁷. Os votos dissidentes não podem ser fundamentados e a votação deve ser secreta⁶⁹⁸. Essas medidas foram adotadas como forma de aliviar possíveis pressões ou influências que os árbitros possam receber, principalmente, dos Estados-Partes que os elegeram.

Os laudos do Tribunal Arbitral são inapeláveis, obrigatórios para os Estados-Partes envolvidos no litígio e têm força de coisa julgada⁶⁹⁹. Permite-se que qualquer Estado-Parte na controvérsia solicite esclarecimentos sobre disposições do

Montevideu. O terceiro Tribunal Arbitral teve como sede a cidade de Colônia. Na XLIII Reunião Ordinária do GMC, realizada em Montevideu entre os dias 9 e 10 de outubro de 2001, a delegação paraguaia manifestou novamente sua preocupação com o reiterado descumprimento da Decisão nº 28/1994. MERCOSUL. Ata da XLIII Reunião ordinária do GMC. Parágrafo 3º. O Protocolo de Olivos estabeleceu a sede do Tribunal Permanente de Revisão em Assunção, mas não vedou a possibilidade de o referido Tribunal ter reuniões extraordinárias no território de outro Estado-Parte do Mercosul, se necessário. MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 38.

⁶⁹⁴ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 15.

⁶⁹⁵ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 18.

⁶⁹⁶ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 19. O Protocolo de Ouro Preto, Artigo 43, parágrafo único, acrescentou as Diretrizes da CCM.

⁶⁹⁷ Sem prejuízo de outros elementos considerados relevantes pelo Tribunal Arbitral, os elementos mínimos que devem estar presentes nos laudos arbitrais são os seguintes: “I - indicação dos Estados-Partes na controvérsia; II- o nome, a nacionalidade de cada um dos membros do Tribunal Arbitral e a data de sua conformação; III - os nomes dos representantes das Partes; IV - o objeto da controvérsia; V- um relatório do procedimento arbitral, incluindo um resumo dos atos praticados e das alegações de cada um dos Estados-Partes envolvidos; VI - a decisão alcançada com relação à controvérsia, consignando os fundamentos de fato e de direito; VII - a proporção que caberá a cada Estado-Parte na cobertura dos custos do procedimento arbitral; VIII - a data e o local em que foi proferido; e IX - a assinatura de todos os membros do Tribunal Arbitral”. MERCOSUL/CMC/DEC Nº 17 1998. Anexo I (Regulamento do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias). Artigo 22.

⁶⁹⁸ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 20.

⁶⁹⁹ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 21.

laudo ou interpretações sobre a forma de cumprimento⁷⁰⁰. Se não for estipulado prazo para cumprimento, este será de quinze dias.

O Protocolo de Brasília prevê a adoção de sanções em caso de descumprimento dos laudos do Tribunal Arbitral. As sanções previstas são medidas compensatórias temporárias, eliminando certos benefícios concedidos à Parte remissa⁷⁰¹. Essa sistemática de sanções, típica do Direito Internacional Público, não são, certamente, as mais adequadas em processos de integração como o do Mercosul⁷⁰².

As represálias são contrárias ao objetivo de liberalização comercial entre os Estados-Partes. Talvez tivesse sido melhor adotar a sistemática da União Européia, segundo a qual a Comissão acompanha a implementação dos acórdãos do Tribunal de Justiça e requer a este a imposição de sanções pecuniárias ao Estado faltante⁷⁰³.

Os árbitros nomeados por cada Estado-Parte têm suas despesas pagas pelo respectivo Estado⁷⁰⁴. O presidente do Tribunal Arbitral e as demais despesas devem ser custeadas em montantes iguais pelos Estados-Partes na controvérsia⁷⁰⁵.

Como em qualquer mecanismo arbitral, a Parte Reclamante pode desistir da controvérsia ou as Partes podem firmar acordo encerrando a arbitragem. A desistência deve ser comunicada ao GMC ou ao Tribunal Arbitral⁷⁰⁶.

5.5.2.3 Reclamações de particulares

O Protocolo de Brasília estabeleceu procedimento específico para reclamações de particulares, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas. Os particulares podem utilizar o procedimento do Protocolo de Brasília em caso de sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados-Partes, de medidas legais ou administrativas de efeito

⁷⁰⁰ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 22.

⁷⁰¹ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 23.

⁷⁰² A CAN, por exemplo, permite a limitação ou suspensão dos benefícios da integração ao País Membro que não cumprir as obrigações da normativa andina. Mas assegura, ainda, que o Tribunal de Justiça pode adotar outras medidas, além da limitação ou suspensão dos benefícios, que considerar necessárias para solucionar o problema. CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 27.

⁷⁰³ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 228 (ex-Artigo 171), par. 2º.

⁷⁰⁴ A Resolução do GMC nº 62, de 5 de dezembro de 2001, estabelece os valores máximos a serem pagos aos árbitros e especialistas, bem como a forma de cálculo das despesas de viagem dos mesmos.

⁷⁰⁵ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 24.

⁷⁰⁶ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 17 1998. Anexo I (Regulamento do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias). Artigo 42.

restritivo, discriminatório ou de concorrência desleal, em violação da normativa do Mercosul⁷⁰⁷.

Os particulares não podem ser partes no sistema de solução de controvérsias, mas podem formalizar reclamações na Seção Nacional do GMC do Estado-Parte onde tenham sua residência habitual ou a sede de seus negócios para que este Estado represente seus interesses⁷⁰⁸. Não se exige, portanto, que o particular seja nacional do Estado-Parte para o qual recorrer.

A Seção Nacional do GMC que tenha admitido a reclamação tem duas alternativas: entrar em contato com a Seção Nacional do GMC do Estado-Parte reclamado ou elevar a reclamação diretamente ao GMC⁷⁰⁹. Assim que receber a reclamação, o GMC analisa se os requisitos necessários para dar-lhe curso estão reunidos. Se a reclamação for aceita, o GMC em seguida convoca um grupo de especialistas para apresentar parecer no prazo máximo de trinta dias. Nesse prazo o Estado-Parte reclamante e o particular têm a oportunidade de apresentarem seus argumentos⁷¹⁰.

O grupo de especialistas nomeado pelo GMC é composto por três especialistas escolhidos com base em lista registrada na SAM. Cada Estado-Parte deve designar seis especialistas⁷¹¹. As despesas devem ser custeadas na proporção determinada pelo GMC ou, em caso de falta de consenso, em montantes iguais pelas partes diretamente envolvidas⁷¹².

Se o parecer do grupo de especialistas constatar a procedência da reclamação formulada contra um Estado-Parte, qualquer Estado-Parte pode requerer a adoção de medidas corretivas ou a anulação das medidas questionadas. Caso o requerimento não seja cumprido em quinze dias, o Estado-Parte que fez a solicitação pode recorrer ao procedimento arbitral⁷¹³.

⁷⁰⁷ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 25.

⁷⁰⁸ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 26.

⁷⁰⁹ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 27.

⁷¹⁰ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 29.

⁷¹¹ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 30.

⁷¹² MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 31.

⁷¹³ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 32.

5.5.3 Terceiro sistema

O terceiro sistema deveria ser o “Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum”, como previsto no Anexo III ao Tratado de Assunção. Mas o Protocolo de Ouro Preto apenas confirmou o sistema do Protocolo de Brasília, acrescentou as diretrizes ao banco de normas a serem consideradas pelo Tribunal Arbitral, constituiu procedimento de reclamações perante a CCM e tornou obrigatória a publicação dos laudos arbitrais no Boletim Oficial do Mercosul. O Protocolo de Ouro Preto determinou, ainda, que, antes de se consolidar a união aduaneira, os Estados-Partes devem revisar o sistema de solução de controvérsias do Mercosul de forma a adotar um sistema permanente⁷¹⁴.

O Protocolo de Ouro Preto, portanto, acrescentou novos procedimentos ao segundo sistema de solução de controvérsias ao permitir que a CCM participasse na solução de litígios em sua área de competências⁷¹⁵.

As reclamações originadas de particulares ou Estados-Partes devem ser apresentadas pela Seção Nacional da CCM à Presidência Pro Tempore da CCM⁷¹⁶. A reclamação é incluída na primeira reunião do órgão ou encaminhada a Comitê Técnico, que deve entregar à CCM parecer conjunto sobre a matéria em trinta dias⁷¹⁷.

Tão logo recebido o parecer, a CCM deve decidir a questão. Se não houver consenso, a CCM pode encaminhar a reclamação, o parecer conjunto, as conclusões dos especialistas e as diferentes propostas do próprio órgão ao GMC. O GMC tem trinta dias, desde o recebimento da documentação, para tomar decisão sobre a matéria⁷¹⁸.

Em caso de consenso quanto à procedência da reclamação na CCM ou no GMC, o Estado-Parte reclamado deve tomar as medidas aprovadas por estes órgãos no prazo estabelecido. Se o Estado-Parte reclamado não cumprir a decisão no prazo previsto, o Estado-Parte reclamante pode recorrer ao procedimento arbitral⁷¹⁹. O Estado-Parte reclamante também pode recorrer ao procedimento arbitral se não houver consenso na CCM e no GMC⁷²⁰.

⁷¹⁴ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 44.

⁷¹⁵ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 21.

⁷¹⁶ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Anexo. Artigo 2º.

⁷¹⁷ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Anexo. Artigo 3º.

⁷¹⁸ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Anexo. Artigo 5º.

⁷¹⁹ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Anexo. Artigo 6º.

5.5.4 Quarto sistema

Uma das principais medidas previstas na “Agenda de Relançamento” é o fortalecimento da estrutura institucional do Mercosul. O sistema de solução de controvérsias recebeu atenção especial e o Grupo *Ad Hoc* de Assuntos Institucionais foi instruído a apresentar proposta de aperfeiçoamento do sistema criado pelo Protocolo de Brasília.

O CMC determinou que o GMC, por meio do Grupo *Ad Hoc* Assuntos Institucionais, apresentasse proposta contendo pelo menos os seguintes pontos: (i) aperfeiçoamento da etapa posterior ao laudo arbitral: cumprimento dos laudos e alcance das medidas compensatórias; (ii) critérios para a conformação das listas de especialistas e árbitros, e para sua designação em cada caso; (iii) maior estabilidade dos árbitros; (iv) alternativas para interpretação uniforme da normativa do Mercosul; e (v) agilização dos procedimentos existentes e implementação de procedimentos sumários para casos determinados⁷²¹.

Em face dos problemas enfrentados pelos Estados-Partes do Mercosul desde a apresentação da Agenda de Relançamento, os prazos para apresentação das propostas já foram alterados⁷²². O tema, contudo, continua em debate nas reuniões dos órgãos do bloco⁷²³.

As questões mencionadas na Decisão do CMC nº 25/2000 são de grande relevância para o funcionamento eficaz do sistema, mas há vários outros pontos que deveriam ser incluídos. Primeiro, capacidade gera demanda. Se houvesse um Tribunal de Justiça com juízes dedicados exclusivamente às atividades do Mercosul, certamente, questões seriam trazidas com maior frequência ao órgão. Uma estrutura permanente seria o ideal.

Outro ponto que deveria ser tratado se refere à possibilidade de consultar o Tribunal de Justiça sobre normas em abstrato. Essas consultas prévias permitiriam aos Estados-Partes elaborarem leis e medidas administrativas desde o início em conformidade com a normativa do Mercosul.

⁷²⁰ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Anexo. Artigo 7º.

⁷²¹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 25 2000. Artigo 2º.

⁷²² Ver, por exemplo, MERCOSUL/CMC/DEC Nº 65 2000.

⁷²³ Durante a XX Reunião Ordinária do CMC, realizada em Assunção entre os dias 21 e 22 de junho de 2001, os Estados-Partes concordaram em prorrogar os prazos previstos pela Decisão do CMC nº 65/2000.

O terceiro ponto que deveria ser incluído trata da adoção de jurisdição compulsória quanto à interpretação da normativa do Mercosul. O Tribunal de Justiça do Mercosul deveria ser sempre consultado a título prejudicial, pelo menos quando as decisões são em última ou única instância. Apenas dessa forma pode haver uniformidade na interpretação das normas do bloco.

As medidas compensatórias deveriam ser substituídas por outros mecanismos coercitivos. O processo de integração não é compatível com a imposição de medidas compensatórias, pois a finalidade é eliminar barreiras, e não institucionalizar óbices à livre circulação de pessoas, bens, serviços ou capitais. Uma alternativa a ser cogitada é a institucionalização de sanções pecuniárias, como aquelas previstas na União Européia⁷²⁴, a partir da instalação definitiva da união aduaneira e da centralização do mecanismo arrecadatório de tributos incidentes sobre o comércio exterior. A sanção seria a retenção dos tributos destinados a um Estado-Parte. Deve-se salientar, no entanto, que este estágio de integração regional ainda encontra-se bastante distante do Mercosul.

O Tribunal de Justiça do Mercosul deveria manter linha permanente de contato com os órgãos jurisdicionais de cada Estado-Parte⁷²⁵. Isso permitiria maior debate acerca da normativa do Mercosul perante o Poder Judiciário nacional que é, em última instância, uma das esferas nacionais mais resistentes ao avanço da ordem jurídica da integração.

O processo de integração do Mercosul se beneficiaria com a criação de estrutura supranacional, uma vez que a etapa de mercado comum se aproxima gradativamente. Se fosse alcançado consenso político, deveria ser elaborada estrutura jurisdicional com poderes para emitir decisões imediatamente vinculantes na ordem interna de cada Estado-Parte e criado órgão que defendesse interesses comunitários.

A delegação brasileira, porém, apresentou documento intitulado "Bases para o Aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias". MERCOSUL. Ata da XX Reunião Ordinária do CMC. Item 3.1.

⁷²⁴ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 228 (ex-Artigo 171).

⁷²⁵ O Tribunal de Justiça do Sistema da Integração Centro-Americana, por exemplo, tem a função expressa de "Tribunal de Consulta Permanente das Cortes Supremas de Justiça dos Estados-Membros", além da possibilidade de sempre interpretar o Direito Comunitário por meio de recurso prejudicial. Deve-se ressaltar, ainda, a função do Tribunal de Justiça Centro-Americano como órgão que realiza estudos de direito comparado a fim de viabilizar projetos de harmonização das legislações nacionais. Na América Central, portanto, o Tribunal de Justiça trabalha próximo aos Poderes Judiciário e Legislativo dos Estados-Membros. SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 22.

Além da participação desse órgão comunitário, deveria ser ampliado o espaço para atuação de particulares no sistema de solução de controvérsias.

A III Reunião Extraordinária do Conselho Mercado Comum realizada em Olivos, Província de Buenos Aires, em 18 de fevereiro de 2002, aprovou o Protocolo de Olivos, reformulando o sistema de solução de controvérsias no Mercosul.

Algumas das mudanças necessárias apontadas acima foram efetivamente realizadas, mas o sistema do Protocolo de Olivos ainda é provisório e deve ser aperfeiçoado⁷²⁶. A principal mudança a ser verificada quando esse Protocolo entrar em vigor será a constituição do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (TPR).

O TPR será composto por cinco árbitros. Cada Estado-Parte deverá nomear um árbitro e um respectivo suplente por dois anos, com possibilidade de renovar o mandato por mais dois anos. O quinto árbitro será escolhido por unanimidade dos Estados-Partes com base em lista entregue previamente. Se não houver unanimidade, a escolha será por sorteio. O quinto árbitro cumprirá mandato de três anos, não renovável⁷²⁷.

O TPR terá competência para analisar questões de direito e interpretações jurídicas dos laudos emanados dos Tribunais Arbitrais *Ad Hoc*. As decisões tomadas *ex aequo et bono* não serão suscetíveis de recurso de revisão⁷²⁸.

Os árbitros do TPR deverão estar disponíveis permanentemente para atuar quando convocados⁷²⁹. O funcionamento do TPR ocorrerá da seguinte forma: (i) quando houver litígios entre dois Estados-Partes, cada Parte indicará um árbitro. O terceiro árbitro será escolhido por sorteio conduzido pelo diretor da SAM, não podendo ser nacional de qualquer Estado envolvido na contenda; (ii) quando houver litígios entre mais de dois Estados-Partes, o TPR funcionará com cinco árbitros⁷³⁰.

O TPR poderá “confirmar, modificar ou revogar a fundamentação jurídica e as decisões do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*”. O laudo do TPR será definitivo e prevalecerá

⁷²⁶ Conforme o Artigo 53 do Protocolo de Olivos, antes de culminar o processo de convergência da TEC, os Estados-Partes farão nova revisão do sistema de solução de controvérsias do Mercosul com vistas à adoção do “Sistema Permanente de Solução de Controvérsias do Mercado Comum” a que se refere o Anexo III do Tratado de Assunção.

⁷²⁷ MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 18.

⁷²⁸ MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 17.

⁷²⁹ Criou-se, assim, Tribunal constituído de juizes dedicados à causa integracionista. MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 19.

⁷³⁰ MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 20.

sobre o laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*⁷³¹. O laudo do TPR poderá ser objeto de recurso de revisão, no prazo de 15 dias desde a notificação⁷³².

Os Estados-Partes poderão optar por recorrer imediatamente ao TPR. Nesse caso, o laudo do TPR não será passível de revisão e fará coisa julgada da mesma forma que no procedimento ordinário⁷³³.

Além da constituição do TPR, outra novidade do Protocolo de Olivos está no tratamento dos litígios levados ao Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OSC/OMC) ou outros foros de solução de controvérsias. Conforme o Artigo Primeiro do referido Protocolo, os Estados-Partes poderão optar por levar as disputas ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul ou ao OSC/OMC, por exemplo. Mas, “uma vez iniciado um procedimento de solução de controvérsias [...], nenhuma das partes poderá recorrer a mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos nos outros foros com relação a um mesmo objeto”. Se a disputa for iniciada no Mercosul, por exemplo, não poderá ser levada ao OSC/OMC posteriormente.

A intervenção do GMC passará a ser opcional, pois os Estados-Partes poderão recorrer diretamente ao Tribunal Arbitral *Ad Hoc* ou ao TPR⁷³⁴, a menos que a disputa se origine de reclamação de particulares⁷³⁵. O CMC, por sua vez, está autorizado a estabelecer mecanismos de consulta ao TPR⁷³⁶.

O Protocolo de Olivos, portanto, manteve as três etapas iniciais previstas pelo Protocolo de Brasília, acrescentando apenas uma última etapa junto ao TPR. Esse Protocolo, ademais, enfatiza a obrigatoriedade dos laudos arbitrais⁷³⁷, regula a imposição de medidas compensatórias, mesmo as temporárias⁷³⁸, e estabelece a sede dos tribunais na cidade de Assunção⁷³⁹. Mas, neste caso, permite a instauração dos tribunais em outras cidades de Estados-Partes do Mercosul, mediante razões fundamentadas.

⁷³¹ MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 22.

⁷³² MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 28.

⁷³³ MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 23.

⁷³⁴ MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 6º.

⁷³⁵ MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigos 41-44.

⁷³⁶ Resta saber se o CMC permitirá o acesso de legisladores e magistrados nacionais ao sistema de consultas do TPR. MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 3º.

⁷³⁷ MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigos 26-27.

⁷³⁸ MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigos 31-32.

⁷³⁹ MERCOSUL. Protocolo de Olivos. Artigo 38.

5.6 Evolução

O Tratado de Assunção visa a formar um mercado comum na porção mais meridional do continente americano, para, assim, garantir a estabilidade democrática, a defesa do meio ambiente, o desenvolvimento econômico, a integração cultural e a melhoria nas condições de vida dos habitantes da região⁷⁴⁰.

Para atingir seus objetivos, o processo de integração regional do Mercosul dispõe de certos instrumentos ou mecanismos. O emprego desses instrumentos ou mecanismos deve ocorrer sempre com base nos princípios norteadores do Mercosul, ou seja, nos princípios da gradualidade, flexibilidade, equilíbrio, reciprocidade, tratamento nacional e nação mais favorecida⁷⁴¹.

O Tratado de Assunção previu a utilização de alguns instrumentos principais para a constituição do mercado comum: (i) Programa de Liberalização Comercial; (ii) coordenação de políticas macroeconômicas; (iii) criação de Tarifa Externa Comum; e (iv) adoção de acordos setoriais⁷⁴².

Os instrumentos previstos pelo Tratado de Assunção deveriam se desenvolver durante o período de transição, que ocorreria entre a data da entrada em vigor do referido Tratado e 31 de dezembro de 1994. Com a conclusão do período transitório, haveria a instalação de uma zona de livre comércio quase perfeita entre os Estados-Partes do Mercosul.

O prazo estabelecido para a conclusão do período transitório foi, claramente, pouco realista e deveras ambicioso. Em face disso, esgotou-se o prazo previsto sem que as metas tivessem sido efetivamente alcançadas. O período posterior, que deveria contar com estrutura definitiva, encontra diversas características que, em princípio, estariam presentes apenas no período de transição.

A consequência imediata do descumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção foi a criação de políticas alternativas de readequação das metas do Mercosul. Talvez não se possa dizer que o bloco esteja dividido em diversos períodos⁷⁴³, mas, a título de análise do processo de integração, é correto afirmar que o

⁷⁴⁰ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Preâmbulo e Artigo 1º.

⁷⁴¹ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Preâmbulo, Artigos 2º, 7º e 8º (d).

⁷⁴² MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 5º.

⁷⁴³ Félix Peña, ao criticar o terceiro laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul, menciona que, com o encerramento do período de transição (31.12.1994), o bloco assumiu condição definitiva de união aduaneira, sofrendo alterações pontuais apenas em relação a algumas tarifas e nos regimes açucareiro e

Mercosul enfrentou, além do período de transição, pelo menos dois outros períodos: o “Regime de Adequação Final à União Aduaneira” e a “Agenda de Relançamento do Mercosul”.

A crise econômica por que passa, especialmente, a Argentina desde a adoção do regime de paridade cambial entre peso e dólar norte-americano, agravada pela desvalorização da moeda brasileira, pelo desaquecimento da economia mundial e pela perda de competitividade das indústrias daquele país, gerou grave crise política e pode levar a nova reestruturação dos prazos e metas do Mercosul.

5.6.1 Período de transição e Programa de Liberalização Comercial

A primeira fase do Mercosul representa uma adaptação do modelo inicial previsto para a integração argentino-brasileira. Por meio de reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas se pretendia chegar em 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero no comércio dentro do bloco. Ao mesmo tempo em que ocorreria a eliminação das barreiras tarifárias, pretendia-se excluir todos os outros gravames⁷⁴⁴ e restrições⁷⁴⁵ aplicadas no comércio recíproco.

O período compreendido entre a data da entrada em vigor do Tratado de Assunção e 31 de dezembro de 1994 é chamado de “período de transição”. Com o fim do período de transição, o Mercosul deveria constituir uma zona de livre comércio quase perfeita. A zona de livre comércio não poderia ser perfeita pois, somente em 31 de dezembro de 1995, Paraguai e Uruguai passariam a aplicar tarifa zero.

A desgravação tarifária deveria ocorrer em conformidade com a tabela disposta no Anexo I ao Tratado de Assunção. Em 30 de junho de 1991 haveria redução de 47% nas alíquotas de imposto de importação cobrados no comércio recíproco entre

automotivo. Essa situação criou grande “*vacío legal*” em relação a diversos assuntos. O autor argentino não concorda que tenha havido adiamento na constituição da união aduaneira *de per se*. PEÑA, Félix. El Laudo Arbitral sobre las salvaguardias textiles en el Mercosur. *Revista de Derecho del Mercosur, La Ley* (Buenos Aires), Ano 4º, nº 3, p. 127-137 passim, junio de 2000.

⁷⁴⁴ De acordo com o disposto no Anexo I ao Tratado de Assunção, por “gravames” se entenderá “os direitos aduaneiros e quaisquer outras medidas de efeito equivalente, sejam de caráter fiscal, monetário, cambial ou de qualquer natureza, que incidam sobre o comércio exterior. Não estão compreendidas neste conceito taxas e medidas análogas quando respondam ao custo aproximado dos serviços prestados”. MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo I. Artigo 2º (a).

⁷⁴⁵ Para os fins do Programa de Liberalização Comercial, entender-se-á por “restrições” “qualquer medida de caráter administrativo, financeiro, cambial ou de qualquer natureza, mediante a qual um Estado-Parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco. Não estão compreendidas no mencionado conceito as medidas adotadas em virtude das situações previstas no Artigo 50 do Tratado de Montevideu de 1980”. MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo I. Artigo 2º (b).

os Estados-Partes. A partir daí, a cada semestre haveria novas reduções de 7%, atingindo, dessa forma, 100% em 31 de dezembro de 1994⁷⁴⁶.

A redução tarifária deveria ser aplicada sobre as alíquotas vigentes em 1º de janeiro de 1991 para terceiros países que não fizessem parte da Aladi, ou sobre as tarifas mais baixas aplicadas a estes países em qualquer momento. Isso implica que, caso houvesse redução de tarifas para terceiros países não-membros da Aladi, a desgravação deveria ser aplicada sobre as alíquotas reduzidas⁷⁴⁷.

Durante o período de transição, cada um dos Estados-Partes poderia apresentar Listas de Exceções contendo certos produtos que ficariam fora do cronograma de desgravação geral⁷⁴⁸. Essas Listas de Exceções seriam reduzidas de duas formas. Para Argentina e Brasil, a redução no número de itens seria na razão de vinte por cento anuais, desde 31 de dezembro de 1990. Para Paraguai e Uruguai, a redução ocorreria na razão de 10% desde a data da entrada em vigor do Tratado de Assunção e em 31 de dezembro de 1991 e, posteriormente, na razão de vinte por cento anuais, até 31 de dezembro de 1995⁷⁴⁹.

As restrições não-tarifárias aplicadas aos produtos compreendidos no programa de desgravação poderiam ser aplicadas somente até 31 de dezembro de 1994. A partir dessa data, todas as restrições não-tarifárias ao comércio recíproco deveriam ter sido eliminadas⁷⁵⁰.

As disposições do Anexo I ao Tratado de Assunção previam apenas os prazos para a desgravação tarifária e a eliminação das barreiras não-tarifárias ao comércio recíproco. As medidas práticas a serem tomadas para atingir a liberalização do comércio até final de 1994, contudo, só foram apresentadas um ano depois pela Decisão do CMC nº 1, de 27 de junho de 1992.

A Decisão nº 1/1992 aprovou o Cronograma de Las Leñas. Esse Cronograma estabelecia prazos para a realização das atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos do Mercosul. Dentre as atividades previstas no Cronograma

⁷⁴⁶ O Artigo 3º do Anexo I ao Tratado de Assunção apresenta estes números, contendo a data final e o percentual de desgravação tarifária, 30/06/1991: 47%; 30/12/1991: 54%; 30/06/1992: 61%; 31/12/1992: 68%; 30/06/1993: 75%; 31/12/1993: 82%; 30/06/1994: 89%; e 31/12/1994: 100%.

⁷⁴⁷ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo I. Artigo 3º.

⁷⁴⁸ Com base em itens da Nomenclatura Aladi (NALADI), a Argentina poderia indicar 394 produtos; o Brasil, 324 produtos; o Paraguai, 439 produtos; e o Uruguai, 960 produtos. MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo I. Artigo 6º.

⁷⁴⁹ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo I. Artigo 7º.

de Las Leñas estão estudos referentes à coordenação de políticas comercial, aduaneira, agrícola, energética, macroeconômica, trabalhista, fiscal e monetária, bem como de normas técnicas, transportes e de meio ambiente dos Estados-Partes.

O Cronograma de Las Leñas continha, ainda, certos prazos para projetos sobre as instituições do Mercosul. A estrutura institucional criada pelo Tratado de Assunção era provisória e contava com apenas dois órgãos principais: CMC e GMC, este assessorado por uma Secretaria Administrativa. A estrutura institucional definitiva deveria ser criada ao final do período de transição⁷⁵¹.

O Cronograma de Las Leñas foi modificado parcialmente pela Decisão do CMC nº 1 e pela Decisão nº 9, ambas de 1º de julho de 1993, especialmente nos aspectos atinentes à política aduaneira.

O CMC aprovou, pela Decisão nº 13, também de 1º de julho de 1993, documento intitulado “Consolidação da União Aduaneira e Transição para o Mercado Comum”. Por meio desse documento se confirmava a criação da TEC e do estabelecimento de política comercial comum para os Estados-Partes do Mercosul. Para tanto, foi elaborado cronograma de atividades destinadas a obter informações e dados para a apresentação de projetos.

Ao final do período de transição, portanto, em 31 de dezembro de 1994, o Mercosul se encontraria em etapa de integração correspondente a zona de livre comércio e união aduaneira, ambas imperfeitas. Em 31 de dezembro de 1995, as barreiras ao livre comércio no bloco desapareceriam completamente, e o Mercosul se tornaria uma zona de livre comércio perfeita⁷⁵². A união aduaneira ainda passaria por alguns ajustes com relação às Listas de Exceções à TEC (ex-tarifários) até 2006⁷⁵³.

5.6.2 Regime de Adequação Final à União Aduaneira

Esgotando-se o prazo para a liberalização completa do comércio de bens no âmbito do Mercosul, sem que todas as barreiras tarifárias tivessem sido removidas, o CMC aprovou uma série de medidas destinadas a concluir definitivamente a zona de livre comércio. Esse conjunto de medidas recebeu a denominação de “Regime de

⁷⁵⁰ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo I. Artigo 10.

⁷⁵¹ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 18.

⁷⁵² MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo I. Artigo 7º.

⁷⁵³ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 13 1993. Anexo I. 3.1.

Adequação Final à União Aduaneira” (Regime de Adequação) e sua aprovação ocorreu por meio da Decisão do CMC nº 5, de 5 de agosto de 1994.

Os mecanismos operacionais do Regime de Adequação foram estabelecidos pelo GMC, por meio da Resolução nº 48, de 14 de outubro de 1994. De acordo com o Regime de Adequação, uma lista reduzida de produtos faria parte de processo linear e automático de desgravação diferenciado daquele previsto no Programa de Liberalização Comercial do período de transição.

Poderiam constar da Lista de Exceções com base no Regime de Adequação apenas dois grupos de produtos. Primeiro, os produtos que já constassem das Listas de Exceções ao Programa de Liberalização Comercial anexas ao AAP.CE nº 18 da Aladi. Segundo, aqueles que fossem objeto de medidas de salvaguarda, conforme Anexo IV ao Tratado de Assunção, aplicadas ou comunicadas ao país exportador na data da Decisão do CMC nº 5/1994⁷⁵⁴.

O Regime de Adequação permitiu que os produtos a ele submetidos pudessem seguir novo prazo de desgravação linear e automático. Esse prazo seria disposto conforme o Estado-Parte envolvido. Para Argentina e Brasil, o Regime de Adequação permitia prazo extra de quatro anos para atingir a completa eliminação de tarifas aduaneiras no comércio recíproco. Para Paraguai e Uruguai, o novo prazo permitia mais cinco anos até a desgravação total sobre os produtos incluídos na lista⁷⁵⁵.

Dessa forma, Argentina e Brasil estavam autorizados a aplicar alíquotas de imposto de importação superiores a zero a alguns produtos originários de outros Estados-Partes do Mercosul até 1º de janeiro de 1999. Já Paraguai e Uruguai poderiam aplicar tarifas superiores a zero até 1º de janeiro de 2000⁷⁵⁶.

A constituição definitiva da zona de livre comércio no Mercosul foi, assim, adiada por, pelo menos, cinco anos. Somente com a eliminação de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio recíproco pode-se consolidar zonas de livre comércio.

De acordo com os *consideranda* da Resolução do GMC nº 48/1994, a união aduaneira a se instalar em 1º de janeiro de 1995 pressupõe a livre circulação de bens entre os Estados-Partes. Daí a importância do Regime de Adequação.

⁷⁵⁴ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 5 1994. Artigo 2º.

⁷⁵⁵ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 5 1994. Artigo 3º (a) e (b).

⁷⁵⁶ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 48 1994. Artigo 4º.

Ao mesmo tempo em que se prepara o Regime de Adequação⁷⁵⁷, os primeiros passos foram dados rumo à união aduaneira. O CMC aprovou, por meio da Decisão nº 7, de 5 de agosto de 1994, o “Projeto de Tarifa Externa Comum do Mercosul”. Conforme essa Decisão, a alíquota sobre bens de capital deveria convergir até 1º de janeiro de 2001 à TEC de 14%. No caso do Paraguai e Uruguai, o prazo para convergência à TEC de 14% nesse setor seria até 1º de janeiro de 2006⁷⁵⁸.

Para os bens de informática e telecomunicações, o prazo de convergência à TEC de 16% seria até 1º de janeiro de 2006 para todos os Estados-Partes⁷⁵⁹. A Decisão do CMC nº 7/1994 estabeleceu o número de produtos que cada Estado-Parte poderia apresentar como exceções à TEC. Argentina e Brasil poderiam manter 300 produtos fora da TEC até 1º de janeiro de 2001. Paraguai e Uruguai poderiam manter até 399 produtos fora da TEC. Esses números não incluíam bens de capital, informática e telecomunicações⁷⁶⁰.

O CMC aprovou, a seguir, por meio da Decisão nº 22, de 17 de dezembro de 1994, a criação definitiva da TEC⁷⁶¹, com base no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias⁷⁶². Essa mesma Decisão aprovou as “Listas de Convergência” para setores específicos, como bens de capital, informática e telecomunicações. Esses produtos seriam submetidos a regimes diferenciados de convergência para a TEC⁷⁶³.

A Decisão do CMC nº 22/1994 aprovou, ainda, as “Listas de Exceções Nacionais à Tarifa Externa Comum”⁷⁶⁴. Nesse cenário complexo havia, portanto, três listas de produtos que ficariam fora da TEC no início de 1995: as Listas de Exceções do Regime de Adequação, as Listas de Convergência para setores específicos (bens de capital, informática e telecomunicações) e as Listas de Exceções Nacionais à TEC⁷⁶⁵.

⁷⁵⁷ A CCM foi o órgão encarregado de acompanhar a implementação do Regime de Adequação Final à União Aduaneira. MERCOSUL/GMC/DEC Nº 48 1994. Artigo 7º.

⁷⁵⁸ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7 1994. Artigo 3º (a).

⁷⁵⁹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7 1994. Artigo 3º (b).

⁷⁶⁰ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7 1994. Artigo 4º.

⁷⁶¹ Ao GMC foi delegada competência para alterar as alíquotas da TEC. MERCOSUL/CMC/DEC Nº 22 1994. Artigo 8º.

⁷⁶² MERCOSUL/CMC/DEC Nº 22 1994. Artigo 1º.

⁷⁶³ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 22 1994. Artigo 2º.

⁷⁶⁴ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 22 1994. Artigo 3º.

⁷⁶⁵ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 22 1994. Artigo 5º.

O CMC criou, por meio da Decisão nº 7/1994, grupos de trabalho *ad hoc* para estudar questões relativas aos setores açucareiro e automotivo⁷⁶⁶. Em 17 de dezembro de 1994, o CMC renovou, pela Decisão nº 19/1994, o mandato do grupo *ad hoc* para definir regime para a adequação, até 2001, do setor açucareiro no Mercosul ao funcionamento da união aduaneira. Essa medida foi reiterada pela Decisão nº 16, de 24 de julho de 1996.

Com base na Decisão do CMC nº 7/1994, que criou o grupo *ad hoc* sobre o setor automotivo, o CMC estabeleceu novos rumos à política do setor na região por meio da Decisão nº 29, de 17 de dezembro de 1994. Essa Decisão criou um Comitê Técnico encarregado de elaborar propostas de Regime Automotivo Comum, dispondo sobre liberalização do comércio, estabelecimento de TEC e proibição de políticas nacionais que provoquem distorção na competitividade⁷⁶⁷. O Regime Comum deveria entrar em vigor em 1º de janeiro de 2000⁷⁶⁸.

Representando claro desdobramento da política de integração no Mercosul nos períodos do Regime de Adequação, da criação da TEC e dos programas de convergência de setores específicos, o CMC concedeu o “Mandato de Assunção para a Consolidação do Mercado Comum do Sul” ao GMC⁷⁶⁹. Dessa forma, o GMC ficou encarregado de elaborar programa de ação a ser desenvolvido no âmbito do Mercosul até o ano 2000.

O “Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000” apresentado pelo GMC foi devidamente aprovado pelo CMC em 6 de dezembro de 1995, pela Decisão nº 5/1995. Esse Programa de Ação estava pautado no aprofundamento da integração por meio da consolidação e aperfeiçoamento da união aduaneira e de maior inserção internacional e regional do Mercosul.

Por último, o CMC aprovou, mediante a Decisão nº 15, de 15 de dezembro de 1997, elevação transitória de três pontos percentuais na alíquota da TEC de alguns produtos⁷⁷⁰. Essa elevação não poderia ser mantida além de 31 de dezembro de 2000⁷⁷¹.

⁷⁶⁶ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7 1994. Artigo 10.

⁷⁶⁷ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 29 1994. Artigo 1º.

⁷⁶⁸ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 29 1994. Artigo 2º.

⁷⁶⁹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 6 1995. Artigo 1º.

⁷⁷⁰ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 15 1997. Artigo 1º.

⁷⁷¹ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 15 1997. Artigo 5º.

5.6.3 Agenda de Relançamento do Mercosul

Na XVIII Reunião do CMC, realizada no dia 29 de junho de 2000, na cidade de Buenos Aires, foi aprovado um conjunto de decisões destinado a fortalecer as bases do Mercosul. Essas medidas fazem parte do projeto chamado de “Agenda de Relançamento do Mercosul”.

A Agenda de Relançamento abrange medidas referentes à acesso aos mercados (Decisão nº 22/2000); incorporação da normativa do Mercosul (Decisão nº 23/2000); SAM (Decisão nº 24/2000); sistema de solução de controvérsias (Decisão nº 25/2000); órgãos dependentes do GMC e CCM (Decisão nº 26/2000); TEC (Decisão nº 27/2000); defesa comercial e da concorrência (Decisão nº 28/2000); regulamento para subsídios concedidos por terceiros países (Decisão nº 29/2000); coordenação macroeconômica (Decisão nº 30/2000); incentivos à investimento, produção e exportação (Decisão nº 31/2000); e relacionamento externo (Decisão nº 32/2000).

Com relação à estrutura institucional, a Agenda de Relançamento visa a adaptar os órgãos às necessidades do bloco, fortalecendo a SAM, alterando órgãos acessórios do GMC e da CCM e elaborando projetos de criação de Tribunal de Justiça permanente, de maneira a imprimir maior eficácia às decisões do Mercosul.

As medidas comerciais visam a eliminar as barreiras não-tarifárias no comércio recíproco; autorizar a inclusão de 100 itens da Nomenclatura Comum do Mercosul em regime de exceção à TEC até 31 de dezembro de 2002⁷⁷²; elaborar projeto para evitar dupla cobrança da TEC; regulamentar, e, futuramente, eliminar a aplicação de medidas antidumping e compensatórias no comércio entre Estados-Partes; propor regulamento comum para defesa contra subsídios e dumping aplicável contra terceiros países; e a elaborar regras de concorrência no bloco.

No âmbito das relações externas, a Agenda de Relançamento está voltada para a consolidação do Mercosul como unidade de negociação internacional. Para tanto, a partir de 30 de junho de 2001 os Estados-Partes ficaram proibidos de assinar acordos preferenciais que não tenham sido negociados pelo Mercosul⁷⁷³.

⁷⁷² A consolidação da TEC no Mercosul adquiriu grande importância na Agenda de Relançamento. Tanto que o CMC criou, mediante a Decisão nº 5/2001, Grupo de Alto Nível para examinar a consistência e a dispersão da atual estrutura da TEC. Esse Grupo está encarregado de apresentar propostas para eventual redução das alíquotas, que devem ficar abaixo de 20%, exceto para produtos agrícolas subsidiados por outros países. MERCOSUL/CMC/DEC Nº 5 2001. Artigo 4º.

⁷⁷³ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 32 2000. Artigo 2º.

A normativa do Mercosul foi um dos pontos centrais da Agenda de Relançamento. Por meio da Decisão do CMC nº 23/2000, confirmou-se a obrigatoriedade das decisões, resoluções e diretrizes emanadas dos órgãos do Mercosul. A SAM assumiu papel fundamental na coleta e organização das informações referentes à incorporação das normas do bloco aos ordenamentos jurídicos nacionais.

Desde o início do programa de relançamento do Mercosul, em meados de 2000, a TEC foi objeto de algumas medidas relevantes. A primeira medida concreta limitou o percentual de elevação da TEC dos três por cento originais para dois e meio por cento⁷⁷⁴. O CMC reduziu, a seguir, a um ponto percentual a elevação da TEC⁷⁷⁵.

Na vigência do programa de relançamento foi aprovada a Política Comum Automotiva do Mercosul (PAM). Desde 1994 havia equipes de estudos elaborando projetos de política para o setor automotivo. Por meio da Decisão nº 29/1994 foi criado o Comitê Técnico Automotivo, que elaborou o projeto final. Esse projeto foi aprovado pelo CMC mediante a Decisão nº 70, de 14 de dezembro de 2000. O CMC aprovou, em 22 de junho de 2001, disposições particulares para a plena incorporação do Paraguai ao Acordo da PAM, por meio da Decisão nº 4/2001.

O Acordo de PAM prevê a liberalização do comércio envolvendo o setor automotivo no Mercosul a partir de 1º de fevereiro de 2006. A PAM estabelece alíquotas de imposto de importação a serem aplicadas pelos Estados-Partes no comércio recíproco e no comércio com terceiros países. Critérios técnicos e aspectos de segurança e meio ambiente também são regulamentados pelo Acordo de PAM.

O segundo ano do período de relançamento do Mercosul foi, certamente, um dos mais conturbados da história do bloco. A crise econômica, social e política da Argentina adquiriu grandes proporções, o que forçou relativa estagnação do processo de integração no Mercosul.

Em 7 de abril de 2001 foi realizada, na cidade de Buenos Aires, a II Reunião Extraordinária do CMC. O objetivo era aprovar medidas excepcionais no âmbito tarifário com relação à Argentina. A Decisão do CMC nº 1/2001 aprovou as medidas temporárias e excepcionais adotadas pela Argentina com relação às alíquotas do

⁷⁷⁴ O CMC prorrogou, por meio da Decisão nº 67/2000, a elevação excepcional de certas alíquotas da TEC por dois anos a partir de 1º de janeiro de 2001. Mas limitou o percentual de elevação a dois e meio por cento. MERCOSUL/CMC/DEC Nº 67 2000. Artigo 1º.

⁷⁷⁵ A Decisão do CMC nº 6, de 22 de junho de 2001, limitou a elevação de certas alíquotas da TEC a um por cento a partir de 1º de janeiro de 2002. MERCOSUL/CMC/DEC Nº 6 2001. Artigo 1º

imposto de importação aplicadas a terceiros países. As alíquotas previstas nas Resoluções nºs 8/01 e 27/01 do Ministério da Economia daquele país poderão ser aplicadas até 31 de dezembro de 2002⁷⁷⁶.

A Presidência Pro Tempore paraguaia, no primeiro semestre de 2001, não foi, contudo, perdida. Algumas medidas importantes foram aprovadas, como o Acordo Marco sobre Meio Ambiente (Decisão nº 2/2001); Programa de Ação do Mercosul de Combate aos Ilícitos no Comércio Internacional (Decisão nº 3/2001); extensão da PAM ao Paraguai (Decisão nº 4/2001); criação de Grupo Negociador para acelerar acordos bilaterais do Mercosul (Decisão nº 8/2001); e a criação do Grupo de Alto Nível para dispersão da TEC (Decisão nº 5/2001).

O encerramento da Presidência Pro Tempore uruguaia com a XXI Reunião do CMC, realizada na cidade de Montevideu, no dia 21 de dezembro de 2001, foi inevitavelmente marcada por certo ceticismo, em face do desenrolar da crise argentina. A renúncia do Presidente Fernando de la Rúa e de sua equipe ministerial, bem como a confusa disputa pela Presidência da República Argentina, prejudicou a participação deste país na Reunião do CMC. Por isso, não foram realizadas deliberações importantes durante a XXI Reunião de cúpula dos chefes de Estado do Mercosul, apenas determinou-se a realização da III Reunião Extraordinária do CMC entre 18 e 22 de fevereiro de 2002⁷⁷⁷.

Em suma, a aprovação da Agenda de Relançamento constitui divisor de águas no processo de integração do Mercosul. Uma série de medidas e prazos foi estabelecida para revigorar o bloco e fazê-lo avançar em direção ao mercado comum. Muitos dos prazos, no entanto, tiveram que ser prorrogados principalmente por causa da grave crise enfrentada pela Argentina nos anos de 2001/2002.

⁷⁷⁶ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 1 2001. Artigo 1º.

⁷⁷⁷ MERCOSUL. Ata da XXI Reunião Ordinária do CMC. Parágrafo 4º.

6. DIREITO DA INTEGRAÇÃO

6.1 Relações internacionais e direito

“Jamais pode haver completa separação entre direito e política”. Com essa afirmação, Malcom Shaw deixa claro que a ligação entre direito e política é indissolúvel, não importando a teoria jurídica ou filosofia política que seja defendida⁷⁷⁸.

Malcom Shaw obviamente não defende ponto de vista isolado⁷⁷⁹, mesmo porque as relações entre política e direito são claramente perceptíveis quando se analisa a evolução de ambos ao longo da história. Mantendo enfoque no âmbito internacional, pode-se constatar que as mudanças políticas ocorridas com o final da Segunda Guerra Mundial provocaram profunda revisão na teoria do Direito Internacional⁷⁸⁰.

A Segunda Guerra Mundial é certamente um marco na história da humanidade. Em um único evento se encontram três grandes mudanças na evolução das relações internacionais⁷⁸¹: novo sistema internacional, novo sistema mundial e, ainda, nova época histórica⁷⁸².

⁷⁷⁸ Segundo Malcom Shaw, “[i]t is clear that there can never be a complete separation between law and policy. No matter what theory of law or political philosophy is professed, the inextricable bonds linking law and politics must be recognised”. SHAW, Malcom Nathan. *International law*. 3. ed. Cambridge: Grotius, 1991. p. 11.

⁷⁷⁹ No mesmo sentido, por exemplo, Edward Carr: “[p]olítica e direito estão indissolúvelmente interligados [pois] o direito, como a política, é um ponto de encontro para a ética e poder”. Edward Carr garante, ademais, que “[t]odo sistema jurídico pressupõe uma decisão política inicial, explícita ou implícita, alcançada pelo voto, barganha ou força, como a da autoridade encarregada de fazer e desfazer as leis. Por trás de todo direito existe este ‘background’ político necessário. A autoridade última do direito deriva da política”. CARR, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: UnB, 1981. p. 171.

⁷⁸⁰ Direito Internacional pode ser dividido em Direito Internacional Privado (ou conflito de leis) e Direito Internacional Público. Direito Internacional Privado “deals with those cases, within particular legal systems, in which foreign elements obtrude raising questions as to the application of foreign law or the role of foreign courts”. Direito Internacional Público “is not simply an adjunct of a legal order, but a separate system altogether [...] It covers relations between states in all their myriad forms, from war to satellites, and regulates the operations of many international institutions”. Direito Internacional neste trabalho é tratado no sentido de Direito Internacional Público. SHAW. *International law*, p. 1-2.

⁷⁸¹ Conforme os conceitos apresentados pelo professor português António José Telo: “(i) Sistema internacional: marcado sobretudo por uma determinada relação de forças minimamente estável entre os poderes globais e entre o centro e as periferias; (ii) Sistema mundial: marcado sobretudo pela afirmação de uma hegemonia e por uma ordem internacional inerente, que responde aos problemas específicos e próprios de cada época e tem uma ampla aceitação. Cada sistema mundial conhece, em regra, mais de um sistema internacional; e (iii) Época histórica: marcada por uma grande vaga de inovação técnica e científica, que altera os tipos de sociedades, as mentalidades e as relações básicas de cada cultura. Cada

O sistema internacional deixou de ser multipolar e adquiriu forma bipolar, sendo esta forma representada pelo confronto entre as ideologias capitalista e socialista. A primeira estava sob liderança dos Estados Unidos da América, e a segunda vertente ideológica, sob comando da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esse sistema ficou conhecido como Guerra Fria.

O sistema mundial também mudou. A hegemonia inglesa, que imperava desde começo do século XIX, com o Congresso de Viena (1815), cedeu espaço para a indiscutível hegemonia dos Estados Unidos da América. A Segunda Guerra Mundial marcou o início, ainda, de uma nova época histórica. Para António José Telo, essa nova época histórica, chamada Pós-Industrial, é a terceira nos últimos quinhentos anos e sucedeu à Época Contemporânea⁷⁸³.

As “políticas de poder” adotadas durante a vigência do sistema bipolar enfatizaram competição, conflito e supremacia em constante luta pela sobrevivência e por maior influência⁷⁸⁴. O direito, em face de sua estreita ligação com a política, não passou incólume por todas essas mudanças na política internacional⁷⁸⁵.

época histórica pode ter um ou mais sistemas mundiais e são as características de base da época histórica que determinam a articulação dos vários níveis de análise e o seu peso relativo”. TELO, António José. *Do Tratado de Tordesilhas à guerra fria: reflexões sobre o sistema mundial*. Blumenau: FURB, 1996. p. 76-77.

⁷⁸² TELO. *Do Tratado de Tordesilhas à guerra fria*, p. 78.

⁷⁸³ Conforme António José Telo, para que haja uma mudança de época histórica é necessário que a “transição seja acompanhada de uma ampla vaga de inovação em todos os níveis significativos da atividade social”. Todas as épocas históricas “alteram de alto a baixo as sociedades do centro do sistema e, por arrastamento, provocam em seguida mudanças de grande amplitude, mas com características diferentes, nas sociedades da periferia”. A primeira época histórica estava ligada às inovações técnicas e científicas que acompanharam os “descobrimientos”, tais como a imprensa, as armas de fogo e os navios capazes de navegarem nos oceanos. A segunda grande vaga de inovação surgiu em fins do século XVIII. Foi o período da Revolução Industrial que começou na Inglaterra e se prolongou por grande parte do século XIX. A principal inovação foi a máquina a vapor. A terceira vaga de mudança ocorreu com a Segunda Guerra Mundial. A causa do surgimento de uma nova época histórica não foi a Guerra em si, mas as inovações científicas e técnicas como a *blitzkrieg* (guerra relâmpago), as tecnologias e avanços nas telecomunicações e transportes em geral. “A inovação técnica permite a um poder ascendente contestar a hegemonia anterior, o que cria as condições políticas e estratégicas que fazem eclodir um período de guerras globais”. TELO. *Do Tratado de Tordesilhas à guerra fria*, p. 86-98 passim.

⁷⁸⁴ SHAW. *International law*, p. 12.

⁷⁸⁵ Pode-se dizer que o direito, possivelmente como reação às políticas de poder, passou a ser visto menos sob uma perspectiva normativista, como “conjunto de regras”, e mais como ciência que recebe influências de outras áreas do conhecimento, como economia, política e disciplinas do movimento do *behaviouralism* (psicologia, antropologia e sociologia). Conforme Malcom SHAW, “[t]his ‘policy-oriented’ movement regards law as a comprehensive process of decision-making rather than as defined set of rules and obligations”. SHAW. *International law*, p. 54.

O contexto da Guerra Fria fez com que os países europeus da zona de influência dos Estados Unidos da América iniciassem processos de integração⁷⁸⁶. O modelo foi seguido em outros lugares, como na América Latina. Pode-se dizer, ainda, que uma das estratégias empregadas no confronto bipolar foi a divulgação do livre-cambismo e dos princípios democráticos como bens supremos para o desenvolvimento econômico e social.

O processo evolutivo das relações internacionais desde 1945 acrescentou, portanto, aos cenários político e, conseqüentemente, jurídico internacionais novos conceitos que tiveram que ser analisados e incluídos na estrutura existente. A dificuldade está em lidar com conceitos que contrariam princípios reconhecidos da política e do direito, como a indivisibilidade da soberania e a independência política como absoluta autonomia estatal na tomada de decisões. Dentre os novos conceitos estão interdependência, cooperação multilateral, integração econômica regional e supranacionalidade⁷⁸⁷.

6.2 Teoria do Direito da Integração

6.2.1 Direito da Integração Geral

A integração regional constitui, certamente, um dos fenômenos mais notáveis no cenário internacional após a Segunda Guerra Mundial. Em torno da integração encontram-se as noções de interdependência, cooperação e supranacionalidade.

A integração mudou as bases sobre as quais se desenvolvem as relações políticas, econômicas e jurídicas entre Estados. O Direito Internacional Público clássico e seus institutos tradicionais parecem não acompanhar as evoluções de forma adequada.

⁷⁸⁶ A origem do processo de integração europeu foi influenciada pela criação da OECE (posteriormente, OCDE), que foi instituída por exigência do Plano Marshall. Esse plano envolveu um pacote de medidas adotado pelos Estados Unidos da América para a reconstrução da Europa. Os Estados Unidos da América temiam o avanço das forças soviéticas sobre a porção ocidental da Europa.

⁷⁸⁷ Pierre Lardy descreveu da seguinte forma as mudanças na ordem internacional: “[s]uccédant à une époque durant laquelle les nations étaient particulièrement jalouses de leur indépendance et où le principe de la souveraineté nationale était érigé en dogme, le monde où nous vivons a pris conscience de l’étroite interdépendance des Etats, de la nécessité d’une coopération, et les esprits sont devenus plus accessibles à l’idée de la supranationalité. Des regroupements à caractère régional s’amorcent de toutes parts, et les Etats paraissent plus disposés qu’autrefois à sacrifier une fraction de leurs compétences en faveur d’entités superétatique, lorsqu’il y va de l’intérêt commun”. LARDY, Pierre. *La force obligatoire du droit international en droit interne*. Paris: Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1966. p. 245-246.

As deficiências se tornam marcantes a partir do aprofundamento da integração, quando organizações de tipo supranacional são criadas.

Todos os processos de integração surgem a partir de acertos políticos pautados em normas e instrumentos de Direito Internacional Público. Esses mesmos instrumentos, no entanto, adquirem nova conotação quando inseridos em processos de integração. Isso ocorre porque os objetivos, princípios, estruturas e instrumentos utilizados na integração são bastante distintos daqueles empregados nas meras relações de cooperação por áreas específicas e de alcance mais limitado.

O instrumento fundador de qualquer bloco de integração regional é um tratado internacional. É verdade que os tratados são típicos instrumentos do Direito Internacional Público, mas, quando utilizados na integração, eles adquirem outro sentido. O tratado fundador, quando incluído em processos de integração, constitui-se em Direito Originário, pois a partir dele são criadas instituições destinadas a produzirem outras normas para a condução do processo⁷⁸⁸. As normas produzidas pelas instituições intergovernamentais ou supranacionais da integração fazem parte do Direito Derivado do bloco.

O Direito da Integração Geral responde, portanto, às exigências das mais recentes práticas internacionais. Em seu estágio inicial, o Direito da Integração Geral pode apresentar características que o aproximam do Direito Internacional Público clássico, pois mantém praticamente intacta a soberania dos Estados-Membros. Nas fases mais profundas da integração, o Direito da Integração Geral adquire características peculiares jamais vistas na área internacional clássica.

Nas fases profundas da integração, os interesses de cada Estado-Membro do bloco cedem preferência aos interesses da Comunidade. Algumas instituições agem apenas em favor da integração, desvinculadas de qualquer Estado em particular. As normas geradas nessas circunstâncias são aplicadas diretamente no território dos Estados-Membros, com hierarquia superior ao direito interno e são acessíveis aos

⁷⁸⁸ Pode-se dizer que todos os tratados que fundam quaisquer organizações internacionais são Direito Originário. O que diferencia os tratados constitutivos de organizações de integração regional dos demais, mesmo dos constitutivos de organizações internacionais em geral, é o objetivo previsto (interpretação teleológica). A aplicação e interpretação do Direito Originário pertencente a processos de integração pauta-se nas finalidades, nos objetivos visados e no contexto geral das relações entre os Estados-Membros. A partir do Direito Originário da integração, espera-se a intensificação da interdependência e da sobreposição de competências entre os Estados envolvidos. Espera-se, em última instância, a constituição de instituições que estejam acima dos Estados – supranacionais.

cidadãos comunitários, porque, afinal de contas, essas normas constituem novo ordenamento jurídico. É a consolidação do Direito Comunitário, que nada mais é do que espécie evoluída do Direito da Integração Geral.

O reconhecimento do Direito Comunitário como ordem jurídica autônoma já é algo bastante consolidado na teoria e na prática, principalmente em face dos enormes progressos alcançados no processo de integração europeu. A jurisprudência dos tribunais nacionais e comunitários e a doutrina reconhecem sem maiores objeções esse novo ramo jurídico, como se pôde constatar no terceiro capítulo.

Mas o Direito da Integração Geral é mais amplo que o Direito Comunitário. Pode-se dizer que o último é apenas espécie do gênero Direito da Integração Geral⁷⁸⁹. O Mercosul, por outro lado, também dispõe de espécie do gênero Direito da Integração Geral que, no entanto, não parece corresponder exatamente ao Direito Comunitário existente na União Européia.

Pode-se, enfim, conceituar Direito da Integração Geral como ramo do direito que compreende o conjunto de normas, valores, princípios e condutas relativos ao processo de integração e a sua sistemática de funcionamento, incluindo as relações dos Estados-Membros entre si, com terceiros países ou organizações internacionais e, ainda, com as instituições do bloco. No Direito da Integração Geral, os particulares, sejam pessoas jurídicas ou físicas, também podem ser sujeitos de direito⁷⁹⁰.

Resta saber, portanto, onde se localiza o direito criado no âmbito do Mercosul (doravante, simplesmente, “Direito da Integração”⁷⁹¹). Direito da Integração é direito interno? Direito da Integração é Direito Internacional Público clássico? Direito

⁷⁸⁹ MIDÓN, Mario A. R. *Derecho de la Integración: aspectos institucionales del Mercosur*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1998. p. 50.

⁷⁹⁰ Deve-se ressaltar, no entanto, que a participação de particulares nas fases iniciais da integração tende a ser limitada. Com o avanço da integração, as demandas populares por maior participação no processo pressionam os governos para abrirem oportunidades de intervenção aos cidadãos. A participação popular, sob outro enfoque, demonstra ser excelente mecanismo para intensificar a integração, cobrando ações dos Estados que descumprem ou deixam de observar normas da integração. Os Estados-Membros costumam a questionar as falhas dos demais Estados-Membros por medo de criarem impasses diplomáticos, o que não acontece no âmbito privado.

⁷⁹¹ O Direito da Integração abordado neste trabalho tem como fundamento o modelo de ordenamento jurídico do Mercosul, mas nada impede que modelo semelhante já esteja vigente em outro bloco ou que venha a ser empregado em processos de integração em outras regiões do mundo. Por isso, a preferência por “Direito da Integração”, em vez de “Direito do Mercosul”. A título exemplificativo, os principais blocos de integração da América Latina e Caribe – CAN, SICA e Caricom –, adotam sistema normativo distinto do Direito da Integração. O direito criado no âmbito desses três blocos está mais próximo do Direito Comunitário da União Européia. Pode-se dizer que apenas o direito emanado da Aladi e dos acordos entre Argentina e Brasil é relativamente semelhante ao Direito da Integração.

da Integração é Direito Comunitário? Se a resposta for negativa, o Direito da Integração constitui sistema normativo autônomo? Quais são as normas da integração? Onde se encontra seu fundamento de validade e unidade? Como a necessidade de incorporação prevista no Protocolo de Ouro Preto interfere na eficácia dessas normas? Apresentar respostas a essas questões é o objetivo deste capítulo.

6.2.2 Direito da Integração não é direito interno

A primeira distinção que deve ser feita é aquela entre Direito da Integração e o direito interno de cada Estado-Parte do Mercosul. Este compreende as normas constitucionais e infra-constitucionais de cada Estado-Parte.

Há quem garanta não ser possível distinguir o Direito da Integração do direito interno dos Estados-Partes. A argumentação usada é a de que aquele só existe na medida em que for transformado em direito interno⁷⁹². O processo de incorporação, nesse sentido, criaria o Direito da Integração.

Por ser criado mediante o processo de incorporação, o Direito da Integração só existiria no âmbito interno dos Estados-Partes quando produzidas as normas nacionais. Direito da Integração seria, portanto, em última instância, mero direito interno⁷⁹³.

Assumindo posição mista, Ricardo Xavier Basaldúa se refere ao Direito da Integração como direito dotado de natureza dual. Enquanto o Direito da Integração Originário corresponderia ao Direito Internacional Público clássico, o Direito da Integração Derivado estaria mais próximo do direito interno, por depender do processo constitucional de incorporação. Para esse autor argentino, as normas originárias estariam regidas pelos princípios gerais do Direito Internacional Público⁷⁹⁴.

⁷⁹² Nesse sentido, OPERTTI BADÁN, Didier. Temas de derecho internacional privado y de derecho comunitario. *Revista de Derecho Constitucional y Político*, UCUDAL (Montevideú), Serie Congresos y Conferencias, nº 17, 1997, p. 47. Apud BASALDÚA, Ricardo Xavier. *Mercosur y Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999. p. 654.

⁷⁹³ “[...] las relaciones entre derecho dimanado del Mercosur y derecho interno, no es posible plantearlas en una expresión-absolutamente radical y contundente, porque no existe un derecho del Mercosur sin internación, y por lo tanto de lo único que estamos hablando es de derecho interno en términos jurídicos”. OPERTTI BADÁN. *Temas de derecho internacional privado y de derecho comunitario*, p. 47.

⁷⁹⁴ Ricardo Xavier Basaldúa, contudo, não exclui a possibilidade de o Direito do Mercosul representar novo ramo jurídico e afirma: “[p]ara quienes consideran que en ambos casos estamos en presencia de una nueva categoría del Derecho, que no se confunde o identifica con el Derecho Internacional Público ni con el Derecho nacional, se trataría de dos aspectos del Derecho de la Integración”. BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 654.

Direito da Integração não é, contudo, mero direito interno por diversos motivos. O primeiro deles é que o direito interno representa a vontade jurídica de apenas um Estado⁷⁹⁵, enquanto o Direito da Integração corresponde à vontade do bloco de integração, sendo este formado por vários Estados.

O segundo motivo é que as normas do direito interno são produzidas e aplicadas por órgãos do Estado em questão, em conformidade com disposições constitucionais. O Direito da Integração abrange um conjunto de normas que é produzido apenas por órgãos do Mercosul, e não pelas instituições de um ou outro Estado. A produção normativa no Mercosul ocorre de acordo com disposições do Direito Originário, notadamente do Tratado de Assunção.

As normas do Direito da Integração são obrigatórias para os Estados, fazendo-os incorrer em delito internacional se não as incorporarem, quando necessário, ao ordenamento jurídico nacional. A validade da normativa do Mercosul não está, portanto, pautada no direito interno.

Essas são algumas das principais diferenças entre direito interno e Direito da Integração. Referir-se a ambos como constitutivos de um mesmo ramo jurídico é incidir em grave engano. Tal atitude corresponderia ao movimento do monismo com prevalência do direito interno que, nas palavras de Hans Kelsen, equivale à concepção geocêntrica do universo e tende a fundamentar a ideologia política do imperialismo⁷⁹⁶.

6.2.3 Direito da Integração não é Direito Internacional Público clássico

O Direito da Integração Geral tem duplo papel na integração: ao mesmo tempo em que é reflexo da evolução do processo de integração, ele influencia no desenvolvimento desse processo. Isso significa que o Direito da Integração Geral responde às exigências políticas da integração, podendo assumir características mais voltadas ao tipo intergovernamental, baseado no consenso e unanimidade, ou formas relacionadas ao tipo supranacional. Nesta última espécie de Direito da Integração Geral, consenso e unanimidade são substituídos pela votação por maioria e impera o interesse do bloco em determinados setores.

⁷⁹⁵ Conforme a clássica teoria de Heinrich Triepel, “[p]ar droit interne, nous comprenons tout le droit qui naît d’une volonté juridique n’appartenant qu’à un Etat” (grifo no original). TRIEPEL, Heinrich. *Droit international et droit interne*. Paris: A. Pédone, 1920. p. 9.

⁷⁹⁶ KELSEN, Hans. *A teoria pura do direito*. 6. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1984. p. 459-460.

Além de ser reflexo do interesse político, o Direito da Integração Geral pode contribuir para o progresso ou a estagnação do processo de integração. Estruturas de tipo intergovernamental dispõem de diversos pontos favoráveis, mas, a longo prazo, podem dificultar o avanço da integração e impedir que o processo atinja etapas mais complexas, como mercado comum ou união econômica.

Já estruturas de tipo supranacional são criadas apenas com altos custos políticos nas negociações, mas, uma vez instituídas, passam a desempenhar papel extremamente relevante no aprofundamento do processo de integração. Alguns órgãos da União Européia, como Comissão e TJCE, são excelentes exemplos disso.

O Direito da Integração representa espécie mais incipiente do gênero Direito da Integração Geral. As normas do Direito da Integração são criadas por órgãos intergovernamentais, com base no consenso⁷⁹⁷. A aplicação do Direito do Mercosul está a cargo de um Tribunal Arbitral *Ad Hoc*⁷⁹⁸, o que prejudica a qualidade dos laudos, por não ter juízes dedicados exclusivamente a essa atividade, e a uniformidade das decisões, pois os árbitros são escolhidos apenas para um determinado caso. Quando o Protocolo de Olivos entrar em vigor, essa deficiência será suprida, pois o Mercosul terá um Tribunal Permanente de Revisão, conforme o quarto sistema de solução de controvérsias do bloco⁷⁹⁹.

O Direito da Integração possui certas semelhanças com o Direito Internacional Público clássico. As principais semelhanças estão no fato de que as normas criadas pelos órgãos do Mercosul requerem consenso e presença de todos os representantes dos Estados-Partes e algumas dessas normas devem passar pelo processo constitucional de incorporação⁸⁰⁰, com aprovação pelo Poder Legislativo e promulgação pelo Poder Executivo.

O Direito da Integração apresenta, por outro lado, uma série de diferenças em relação ao Direito Internacional Público clássico que pode ser agrupada nos seguintes tópicos: (i) finalidade e objeto; (ii) *affectio societatis*⁸⁰¹; (iii) hermenêutica; (iv) reservas; (v) abrangência; (vi) personalidade jurídica internacional; (vii) estrutura

⁷⁹⁷ Ver, por exemplo, MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 16; MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigos 2º e 37.

⁷⁹⁸ MERCOSUL/CMC/DEC Nº 1 1991 (aprovou Protocolo de Brasília para solução de controvérsias).

⁷⁹⁹ Sobre o quarto sistema de solução de controvérsias do Mercosul, ver item 5.5.4.

⁸⁰⁰ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 42.

institucional; (vii) denúncia; (viii) princípio da solidariedade; (ix) dinâmica; (x) unidade; e (xi) necessidade limitada de incorporação.

Finalidade e objeto. Ao destacar as diferenças entre direito interno e Direito Internacional Público, Charles Rousseau se refere ao primeiro como “direito de subordinação” e ao segundo como “direito de coordenação”⁸⁰². O Direito Internacional Público, portanto, se destina a coordenar ações entre determinados Estados. O Direito da Integração vai além da coordenação, ele envolve “integração” de Estados⁸⁰³. O objeto, a finalidade e o método do Direito da Integração tratam da eliminação de obstáculos nas interações entre Estados-Membros, e mesmo entre pessoas, jurídicas ou físicas, radicadas nesses Estados⁸⁰⁴.

Affectio societatis. Os processos de integração estão imbuídos de espírito associativo que, em geral, não está presente nos instrumentos de Direito Internacional Público clássico. Esse *affectio societatis* exterioriza iniciativa integracionista destinada a realizar de modo conjunto e simultâneo determinado modelo⁸⁰⁵.

Hermenêutica. O objeto do Direito da Integração faz com que a interpretação teleológica tenha lugar de destaque na hermenêutica desse tipo de normativa. Já a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados privilegia a

⁸⁰¹ A utilização do termo “espírito associativo”, ou *affectio societatis*, para descrever o Direito da Integração foi consagrada por Mário Midón. MIDÓN. *Derecho de la Integración*, p. 54.

⁸⁰² ROUSSEAU, Charles. *Droit International Public*. Paris: Dalloz, 1965. p. 27.

⁸⁰³ Pode parecer, à primeira vista, uma explicação tautológica de Direito da Integração. Mas não o é. Integração, como visto no segundo capítulo deste trabalho, é conceito novo, complexo e abrangente. Inclui noções provenientes de diversas áreas do conhecimento. Seria, pelo menos, excessivamente restritivo interpretar integração apenas como modo de coordenar ações entre certos Estados. Afinal, integração visa a “tornar inteiro”, “completar-se”, “juntar-se, tornado-se parte integrante”, “incorporar-se”, segundo sentido comum da palavra “integrar” (p. 955). Coordenação visa, meramente, a “organizar” ou “arranjar”, conforme seu sentido comum (p. 472-473). Não existe dúvida de que o escopo da integração é diferente, ou simplesmente maior, que aquele da coordenação. Definições obtidas em FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário de Língua Portuguesa*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 472-473 e 955.

⁸⁰⁴ Mário Midón destaca a mesma diferença, mas utiliza conceitos distintos. Para esse professor argentino, “*el orden jurídico internacional está basado en la idea de cooperación mientras que el orden jurídico integrativo es de corte asociativo*”. MIDÓN. *Derecho de la Integración*, p. 238.

⁸⁰⁵ MIDÓN. *Derecho de la Integración*, p. 54.

interpretação literal dos instrumentos internacionais⁸⁰⁶, destinando ao estudo do objeto e da finalidade apenas caráter orientador⁸⁰⁷.

Reservas. Os instrumentos de Direito Internacional Público permitem, em geral, reservas com relação a disposições específicas, conforme a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, Artigo 18. No Direito da Integração, contudo, as reservas não são aplicadas, ou porque o tratado fundador expressamente proíbe⁸⁰⁸, ou mesmo porque são incompatíveis com o objeto ou finalidade do tratado⁸⁰⁹. Assim, a regra geral no Direito Internacional Público clássico é a aceitação de reservas; no Direito da Integração é o oposto⁸¹⁰.

Abrangência. Os instrumentos do Direito Internacional Público clássico são geralmente empregados para regular aspectos específicos das relações internacionais. O Direito da Integração tem tendência a cobrir os mais variados assuntos, desde questões comerciais e econômicas, até aspectos sociais, políticos e jurídicos dos Estados-Partes.

Personalidade jurídica internacional. O Direito da Integração sempre cria estruturas com personalidade jurídica internacional distinta dos Estados-Partes⁸¹¹. Essa estrutura está voltada apenas à realização dos fins do bloco, mesmo que tenha composição intergovernamental, e utiliza instrumentos próprios criados para o

⁸⁰⁶ De acordo com o Artigo 31 (1) da Convenção de Viena, “um tratado deve ser interpretado [...] segundo o sentido comum dos termos do tratado” e “à luz de seu objeto e finalidade” (grifou-se). O Artigo 32 relega a segundo plano na hermenêutica dos tratados a evolução histórica das negociações. O Direito da Integração exige maior atenção aos fins do projeto de integração, bem como ao histórico e à sistemática da sua ordem jurídica.

⁸⁰⁷ Roberto Dromi, Miguel Ekmekdjian e Julio Rivera destacam que o método gramatical “*es el primero a que se recurre en la tarea interpretativa*”. No caso das Comunidades Europeias, ele foi utilizado como primeiro recurso apenas nos momentos iniciais. Com a entrada em vigor da CEE e CEEA, o método gramatical cedeu espaço ao método teleológico ou finalista, que “*es, sin duda, el método más importante en el derecho comunitario, por ser el que mejor se adecua a un derecho tan dinámico como el comunitario, cuyo ritmo viene marcado por el de la aceleración del proceso de integración comunitaria*”. E continuam, assegurando que a interpretação teleológica “*pretende descubrir el auténtico significado de la norma a la luz del objetivo que ésta persigue, es decir, a la luz de su finalidad*” (grifos no original). É importante lembrar que para esses autores argentinos, Direito Comunitário equivale ao conceito de Direito da Integração Geral deste trabalho. DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel; RIVERA, Julio. **Derecho Comunitario: sistemas de integración y regimen del Mercosur**. 2. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 183-184.

⁸⁰⁸ Por exemplo, CAN. Acordo de Cartagena. Artigo 151.

⁸⁰⁹ ONU. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Artigo 19 (c).

⁸¹⁰ Nesse sentido, Mário Midón: “[e]s que la perspectiva de que un Estado integrado escape a la normativa originaria por medio de una reserva – componente que sin embargo puede apreciarse en los tratados multipartitos propios del Derecho Internacional – es inviable en la integración, pues ello afectaría la igualdad de las partes”. MIDÓN. **Derecho de la Integración**, p. 54.

⁸¹¹ O Mercosul foi criado pelo Tratado de Assunção, mas adquiriu personalidade jurídica de Direito Internacional apenas ao final do período de transição com a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto. MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 34.

desenvolvimento do processo de integração. O Direito Internacional Público clássico nem sempre cria estruturas com personalidade jurídica e poucas vezes desenvolve estruturas com capacidade decisória sobre aspectos políticos, sociais, comerciais, econômicos, ambientais e outros referentes a diversos Estados, simultaneamente e com relativo grau de delegação⁸¹².

Estrutura institucional. A estrutura institucional criada pelo Direito da Integração Originário é composta de órgãos com funções preestabelecidas e com capacidade decisória. As normas emanadas desses órgãos são obrigatórias aos Estados-Partes e devem ser cumpridas sem ressalvas. A esfera de deliberação pode ser intergovernamental, mas as disposições elaboradas com a participação de todos Estados-Partes são manifestação do bloco de integração, e não simplesmente de vários Estados. O Direito Internacional Público é direito essencialmente convencional⁸¹³.

Denúncia. O Mercosul conta apenas com um Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, mas, mesmo assim, não se pode negar que haja um órgão especializado para dirimir controvérsias no bloco. Com a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, o Mercosul terá também um Tribunal Permanente de Revisão. Por isso, certos aspectos relacionados à “extinção ou suspensão da execução de tratados” são aplicados de forma restritiva no Direito da Integração⁸¹⁴. No Mercosul, por exemplo, a “violação substancial de um tratado multilateral por uma das partes” não autoriza *ipso facto* “as outras partes, por consentimento unânime, a suspender sua execução no todo ou em parte, ou a extingui-lo”⁸¹⁵, como previsto na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados⁸¹⁶. Caso um

⁸¹² Pode parecer, em primeiro momento, inapropriada a apresentação do item “personalidade jurídica internacional” como atributo do Direito da Integração. Certamente todos conhecem a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), bem como outras organizações internacionais, dotadas de personalidade jurídica e destinadas à regulamentação de diversos assuntos. Essas organizações, contudo, representam meras exceções do Direito Internacional Público. O que é regra no Direito da Integração, portanto, passa a ser exceção no Direito Internacional Público. Deve-se ressaltar, ainda, que ONU e OEA são organizações de coordenação de aspectos específicos entre Estados. A análise dos documentos exige mecanismos do Direito Internacional Público clássico, como prevalência da interpretação literal e outros, inaplicáveis no Direito da Integração. No âmbito dessas organizações não se discutem aspectos atinentes à soberania, pelo menos não com a mesma intensidade que na integração.

⁸¹³ MIDÓN: *Derecho de la Integración*, p. 238.

⁸¹⁴ Conforme previsto na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. A Parte V da Convenção de Viena, que se destina à “nulidade, extinção e suspensão da aplicação de tratados”, conta com a Seção III voltada apenas à “extinção e suspensão da execução de tratados”. De forma que essas medidas são amplamente aplicadas no cotidiano do Direito Internacional Público clássico.

⁸¹⁵ FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993. p. 19.

⁸¹⁶ ONU. *Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados*. Artigo 60, 2 (a).

Estado-Parte queira se desvincular do Mercosul, esse Estado pode apenas denunciar o Tratado de Assunção, observando as condições dos Artigos 21 e 22 do referido Tratado.

Princípio da solidariedade. O Direito da Integração é fortemente influenciado pelo princípio da solidariedade. A busca por ganhos conjuntos nas relações interdependentes é maior que a luta por ganhos relativos⁸¹⁷, pois sua finalidade última é o desenvolvimento econômico e social conjunto do bloco. Nas relações internacionais reguladas pelo Direito Internacional Público clássico, a regra são ganhos relativos e individualismo⁸¹⁸.

Dinâmica. O Direito Internacional Público clássico é utilizado para regular situações específicas. Em geral os tratados são firmados e, a partir daí, resta a aplicação das normas. O Direito da Integração está em constante evolução. Como há estrutura encarregada de criar e aplicar as normas da integração, além de fiscalizar e julgar sua aplicação, o Direito da Integração está submetido a dinâmica inexistente na esfera clássica do Direito Internacional Público.

Unidade. O Direito da Integração é composto por amplo conjunto de normas de diferentes hierarquias formando ordem jurídica própria. A violação de qualquer dessas normas representaria violação da unidade do Direito da Integração. No Direito Internacional Público clássico, as estruturas mais complexas, formadas por diversos instrumentos interligados, são bem menos freqüentes.

Necessidade limitada de incorporação. As normas do Direito Internacional Público clássico devem ser sempre incorporadas ao direito interno por meio de mecanismos próprios de recepção. Esses trâmites envolvem participação dos Poderes Legislativo e Executivo nacionais. O Direito da Integração tem grande parte de suas normas incorporadas por meio de atos administrativos do Poder Executivo, desde que as decisões emanadas do Mercosul, por exemplo, estejam dentro de sua esfera de competências. Muitas normas do bloco não necessitam sequer incorporação ao

⁸¹⁷ Conforme Robert Keohane e Joseph Nye, há dois enfoques possíveis para a análise dos custos e benefícios resultantes das relações interdependentes: sob a ótica dos “ganhos absolutos” ou com base nos “ganhos relativos”. KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Reading: Addison-Wesley, 2000. p. 8. Ver item 2.2.1 supra.

⁸¹⁸ Comparando Direito Internacional Público e direito interno, Charles Rousseau afirma que “*le droit des gens est beaucoup plus individualiste et beaucoup moins solidariste que le droit interne: l'«égoïsme sacré» a pu y être élevé au rang de principe d'action gouvernementale*”. ROUSSEAU. *Droit International Public*, p. 27.

ordenamento jurídico interno dos Estados-Partes, pois se referem ao funcionamento do próprio Mercosul.

Em face de todas essas diferenças entre Direito da Integração e Direito Internacional Público clássico, não é correto afirmar que aquele seja simples manifestação, ou mesmo mera sofisticação, deste último⁸¹⁹.

Concluindo, o Direito da Integração Geral abrange um modelo mais simples, relativamente próximo ao conceito clássico de Direito Internacional Público, e outro modelo com características inconfundíveis e completamente diferentes do Direito Internacional Público clássico. Este é o Direito Comunitário presente na União Européia. O primeiro modelo é o Direito da Integração adotado pelo Mercosul na fase inicial do processo de integração. Ambos os modelos são distintos do Direito Internacional Público clássico, embora as diferenças sejam mais acentuadas quando a comparação ocorre entre este e o Direito Comunitário.

6.2.4 Direito da Integração não é Direito Comunitário

O Direito da Integração e o Direito Comunitário fazem parte de um conceito mais amplo, o Direito da Integração Geral, de forma que apresentam algumas semelhanças e diferenças entre si. O Direito da Integração encontra-se, pois, a meio caminho entre o Direito Internacional Público clássico e o Direito Comunitário, sofrendo influência de ambos.

Pode-se dizer que o Direito Comunitário tem características idênticas àquelas presentes no Direito da Integração, tais como objeto, finalidade, princípios norteadores e, inclusive, certos instrumentos. O Direito Comunitário conta, no entanto, com aperfeiçoamentos não existentes no Direito da Integração.

O Direito da Integração está presente em estágios mais incipientes ou superficiais dos processos de integração, nos quais os órgãos legiferantes são de tipo intergovernamental e as normas deles emanadas têm ainda algumas características de Direito Internacional Público clássico. O Direito da Integração pode servir como mecanismo para chegar em etapas mais avançadas de integração.

⁸¹⁹ Referindo-se às organizações regionais em geral, menos à União Européia, Malcom Shaw afirma que “[s]uch regional organisations have added to the developing sophistication of international law by the insertion of ‘regional-international law sub-systems’ within the universal framework and the consequent evolution of rules that bind only member-states”. SHAW. *International law*, p. 44.

O Direito Comunitário, por sua vez, pode ser encontrado em processos de integração que percorrem estágios mais complexos e profundos. Nesse caso, os órgãos da integração representam, de forma equilibrada, os interesses dos Estados-Membros e da Comunidade. As instituições tipicamente comunitárias são dotadas de características supranacionais, portanto, desvinculadas dos interesses de cada Estado-Membro. A maioria das normas comunitárias tem aplicabilidade direta, efeito direto, autonomia e primado sobre o direito interno dos Estados-Membros.

A interpretação do Direito Comunitário é de competência exclusiva de órgãos jurisdicionais comunitários. Isso possibilita a uniformidade de interpretação do Direito Comunitário.

O Direito da Integração conta apenas com órgão *ad hoc* para dirimir controvérsias no âmbito do Mercosul. Nos primeiros dez anos de vigência do Mercosul o Tribunal Arbitral *Ad Hoc* emitiu apenas cinco laudos. A expectativa é de que haja maior fortalecimento institucional dos órgãos jurisdicionais do Mercosul⁸²⁰, especialmente em face da assinatura do Protocolo de Olivos que cria o Tribunal Permanente de Revisão.

Em suma, Direito da Integração e Direito Comunitário compõem o Direito da Integração Geral. Por isso têm características em comum. As diferenças surgem nos aspectos mais aperfeiçoados do Direito Comunitário que se manifestam nas etapas complexas da integração.

A divisão da soberania e a supranacionalidade permitem que o Direito Comunitário interfira de maneira definitiva e direta na esfera jurídica dos cidadãos comunitários. O Direito da Integração, por outro lado, ainda enfrenta alguns obstáculos para atingir a esfera jurídica dos cidadãos do bloco, mas, com certeza, esses obstáculos são indiscutivelmente menores que aqueles interpostos ao Direito Internacional Público clássico que, via de regra, tem apenas Estados como sujeitos de direito.

⁸²⁰ Ver, por exemplo, as Decisões adotadas no âmbito da “Agenda de Relançamento do Mercosul”, especialmente a Decisão do CMC nº 25/2000.

6.2.5 Direito da Integração constitui sistema normativo autônomo

Charles Rousseau menciona duas condições para determinar a existência de sistema normativo autônomo: uma das condições se refere à idéia de “ordem jurídica” e a outra se refere à “organização social” ou “organização jurídica”⁸²¹.

Mantendo a concepção de Charles Rousseau, “ordem jurídica” pode ser definida como “conjunto de regras de conduta (normas) obrigatórias que regem relações sociais em meio determinado e que são habitualmente sancionadas com o fim de ordenar e manter neste meio a indispensável coesão social”⁸²².

O direito, contudo, não é mero sistema de regras ou conjunto de normas. Qualquer sistema normativo autônomo requer ainda “organização jurídica”, que, nas palavras de Charles Rousseau, “é modalidade social encontrada nas sociedades já aperfeiçoadas e constituídas em ‘grupos’”. Essa organização jurídica “reconhece a existência de órgãos distintos dotados de competências determinadas”⁸²³.

O processo de criação de órgãos específicos recebe a denominação de “institucionalização” e reflete processo mediante o qual “a realização de interesses comuns é confiada a órgãos diferenciados”⁸²⁴.

O primeiro problema a ser enfrentado no estudo do Direito da Integração como sistema normativo autônomo é bastante conhecido dos internacionalistas de outrora. Como salienta Herbert Hart, muitos discordam que o Direito Internacional Público seja direito, no pleno sentido do termo, por não encontrarem nele os mesmos elementos vistos em “um sistema legal desenvolvido”⁸²⁵, ou seja, no direito interno⁸²⁶. Por isso, ao analisar a estrutura do sistema normativo do Mercosul, não se deve usar

⁸²¹ ROUSSEAU. *Droit International Public*, p. 24.

⁸²² ROUSSEAU. *Droit International Public*, p. 24.

⁸²³ ROUSSEAU. *Droit International Public*, p. 25.

⁸²⁴ ROUSSEAU. *Droit International Public*, p. 25.

⁸²⁵ Para Herbert Hart, “um sistema legal desenvolvido” seria aquele composto de regras primárias e secundárias. O Direito Internacional Público é composto apenas por regras primárias. “*Hart comprehends law as a system of rules, based upon the interaction of primary and secondary rules. The former, basically, specify standards of behaviour while the latter provide the means for identifying and developing them and thus specify the constitutional procedures for change. Primitive societies would possess only primary rules and so would be characterised by uncertainty, inefficiency and stagnation, but with increasing sophistication the secondary rules would develop and identify authority and enable the rules to be adapted to changing circumstances in a regular and accepted manner*”. SHAW. *International law*, p. 47.

⁸²⁶ “[...] international law not only lacks the secondary rules of change and adjudication which provide for legislature and courts, but unifying rule of recognition specifying ‘sources’ of law and providing general criteria for the identification of its rules”. HART, Herbert Lionel Adolphus. *The concept of law*. 2. ed. Oxford: Clarendon, 1979. p. 209.

modelos preestabelecidos, nem se restringir a comparações apriorísticas, superficiais e precipitadas, quer com o direito interno, quer com o Direito Internacional Público clássico ou com o Direito Comunitário. O Mercosul possui sistemática particular.

O segundo problema se refere à organização jurídica. O Mercosul conta com “órgãos distintos dotados de competências determinadas”? A estrutura institucional do Mercosul compõe-se de seis órgãos, sendo que três deles têm capacidade decisória⁸²⁷. Cada um desses órgãos tem funções e atribuições determinadas. É verdade que no Mercosul não houve cessão definitiva de competências específicas pelos Estados-Partes, nem os Tribunais Arbitrais *Ad Hoc* ou Tribunal Permanente de Revisão detêm jurisdição compulsória nos casos atinentes ao Direito da Integração⁸²⁸. Mas caso o oposto fosse verdade, o Direito da Integração simplesmente equivaleria ao Direito Comunitário.

O último ponto trata da ordem jurídica do Mercosul. Deve-se analisar se o bloco dispõe de conjunto coerente de normas jurídicas que regulam as relações sociais no seu âmbito de aplicação, se essas normas dispõem de mecanismo de sanções e qual seu fundamento de validade.

6.2.5.1 Conjunto de normas

Para configurar uma ordem jurídica autônoma, o Direito da Integração deve dispor de conjunto coerente de normas, estabelecido de forma a superar antinomias. Fazem parte do arcabouço normativo do Mercosul tratados internacionais e normas emanadas dos órgãos do bloco.

O Tratado de Assunção é a principal fonte jurídica do Mercosul. Junto com esse tratado, encontram-se seus protocolos e instrumentos adicionais ou complementares. Os acordos internacionais celebrados pelo Mercosul com terceiros

⁸²⁷ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 2º.

⁸²⁸ O Protocolo de Ouro Preto, Artigo 43, determina expressamente que as “[a]s controvérsias que surgirem entre os Estados-Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, serão submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991”. Não existe no Mercosul, no entanto, alguma medida como o “recurso prejudicial” da União Européia (UE. Tratado de Maastricht. Artigo 234), do Sistema da Integração Centro-Americana (SICA. Estatuto da CCAJ. Artigo 22, k) ou mesmo da Comunidade Andina (CAN. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Artigo 32). Os tribunais comunitários detêm competência exclusiva para a interpretação do Direito Comunitário. Ao juiz nacional resta a aplicação da norma ao fato, mas em conformidade com a interpretação fornecida pelos tribunais comunitários.

países e organizações internacionais. Consideram-se, ainda, fontes jurídicas do Mercosul as decisões do CMC, as resoluções do GMC e as diretrizes da CCM.

O Tratado de Assunção e os protocolos adicionais encontram-se no topo da hierarquia das fontes jurídicas e são considerados Direito da Integração Originário. Os acordos internacionais vêm logo a seguir. Em um terceiro escalão, as decisões, resoluções e diretrizes, nessa ordem de preferência. Esses dois últimos escalões fazem parte do Direito da Integração Derivado.

Para auxiliar na interpretação e aplicação do Direito da Integração Originário e Derivado, os árbitros podem recorrer aos laudos dos Tribunais Arbitrais, costume internacional, princípios gerais de direito, doutrina e direito comparado⁸²⁹.

6.2.5.2 Ordem coercitiva

Utilizando a teoria de Hans Kelsen, o Direito da Integração só pode ser considerado direito se for “uma ordem coercitiva da conduta humana” e se puder ser expresso por meio de “proposições jurídicas”, as quais ligam aos fatos definidos como pressupostos “atos de coerção” determinados como consequência⁸³⁰. Grande destaque é dado, portanto, ao caráter coercitivo do direito.

O Direito da Integração dispõe de conjunto coeso de normas jurídicas, mas com restrita previsão de sanções⁸³¹. Na verdade, as únicas formas de sanção que podem ser aplicadas no âmbito do Mercosul são aquelas do Direito Internacional Público, como represálias e guerra⁸³². Qualquer uma dessas formas de sanção é, *a priori*, incompatível com a finalidade da integração, especialmente a guerra⁸³³.

⁸²⁹ Na esfera jurídica internacional, além dos tratados, o costume internacional e os princípios gerais do direito são considerados os únicos “*law-creating processes*”. A doutrina e a jurisprudência correspondem a meros “*law-determining agencies*”, encarregadas de auxiliar na verificação das fontes jurídicas principais. SHAW. *International law*, p. 59.

⁸³⁰ KELSEN. *A teoria pura do direito*, p. 427.

⁸³¹ Na definição de Hans Kelsen, sanção nada mais é do que “*una reacción de la comunidad jurídica contra el delito*”. KELSEN, Hans. *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1943. p. 52.

⁸³² KELSEN. *A teoria pura do direito*, p. 428.

⁸³³ A crítica feita à análise do Direito Internacional Público sob uma perspectiva coercitiva pode ser transplantado ao âmbito do Direito da Integração. “*To see the sanctions of international law in the states’ rights of self-defense and reprisal, is to misunderstand the role of sanctions within a system because they are at disposal of the states, not the system itself*”. Malcom Shaw conclui afirmando que “[s]ince one cannot discover the nature of international law by reference to a definition of law predicated upon sanctions, the character of the international legal order has to be examined in order to seek to discover whether in fact states feel obliged to obey the rules of international law and if so, why”. SHAW. *International law*, p. 5-6.

Isso significa que se poderia questionar inclusive a juridicidade do Direito da Integração? A resposta é não, obviamente. Primeiro porque, mesmo que se mantenha uma perspectiva puramente kelseniana, existe a possibilidade de aplicar as sanções do Direito Internacional Público em caso de violação de obrigações do Mercosul. Um claro exemplo de sanções no Mercosul está previsto no Artigo 23 do Protocolo de Brasília. Segundo esse Artigo, se determinado Estado-Parte não cumprir o laudo do Tribunal Arbitral, “os outros Estados-Partes na controvérsia poderão adotar medidas compensatórias, tais como a suspensão de concessões ou outras equivalentes, visando a obter seu cumprimento” (represálias).

O segundo motivo, desta vez questionando a teoria de Hans Kelsen, está no fato de que o papel das sanções no meio internacional é diferente daquele desempenhado pela coerção no direito interno. Segundo Herbert Hart, a necessidade de sanções no meio internacional é inferior à exigência de sanções no ambiente interno de um Estado. Além disso, a perspectiva de uso seguro e eficaz das sanções no meio internacional também não é a mesma que no direito interno⁸³⁴.

A teoria jurídica kelseniana, baseada na coerção, é de aplicação relativa, pelo menos no meio internacional, como demonstrou Herbert Hart⁸³⁵, e mais restrita ainda em processos de integração, nos quais a orientação do processo como um todo não está baseada na aplicação de sanções. Os Estados-Partes que estão envolvidos em processos de integração devem, antes de mais nada, cooperar e buscar conjuntamente soluções aos impasses que porventura aconteçam.

6.2.5.3 Fundamento de validade

Constatou-se a existência de organização jurídica mínima no Mercosul, com órgãos encarregados de produzir e aplicar as normas do bloco. Constatou-se, ainda, a existência de sistema coerente de normas no Mercosul, associado a limitada previsão de sanções. Basta, então, encontrar o fundamento de validade da normativa do Mercosul.

⁸³⁴ Herbert Hart garante que “*just because the simple truisms which hold good for individuals do not hold good for states, and the factual background to international law is so different from that of municipal law, there is neither a similar necessity for sanctions (desirable though may be that international law should be supported by them) no similar prospect for their safe and efficacious use.*” HART. *The concept of law*, p. 214.

⁸³⁵ HART. *The concept of law*, p. 208-231.

Quando se estuda uma ordem jurídica qualquer, a questão primordial é verificar de onde as normas que a compõem retiram sua validade. A sistemática mais comum é aquela que confere validade às normas que pertençam a um sistema normativo, de forma que a imperatividade é transmitida dos escalões superiores aos escalões inferiores.

Hans Kelsen assegura que o fundamento de validade de uma norma (*dever ser*) não pode ser encontrado senão na validade de outra norma (*dever ser*)⁸³⁶. De acordo com essa teoria normativista, a norma superior serve de fundamento de validade à norma inferior. No topo da pirâmide encontra-se a norma fundamental⁸³⁷.

Para Hans Kelsen, “[t]odas as normas cuja validade pode ser reconduzida a uma e mesma norma fundamental formam um sistema de normas, uma ordem normativa”⁸³⁸. A norma fundamental, portanto, garante não apenas a validade, mas também a unidade de todo o conjunto de normas que compõe certa ordem normativa. Para o Direito Internacional, a norma fundamental é o princípio *pacta sunt servanda*⁸³⁹.

Norberto Bobbio parte da idéia de ordenamento jurídico como sistema caracterizado pela exterioridade e pela institucionalização da sanção. A validade de qualquer norma jurídica advém do fato de pertencer a determinado ordenamento jurídico⁸⁴⁰.

Herbert Hart apóia o fundamento de validade das normas de um sistema no que chama de “regra de reconhecimento”⁸⁴¹. A regra de reconhecimento, semelhante à norma fundamental de Hans Kelsen, encontra-se no consenso social e na aceitação das autoridades que aplicam o direito. O direito somente será válido e obrigatório se for aceito e funcionar como tal⁸⁴².

⁸³⁶ KELSEN. *A teoria pura do direito*, p. 267.

⁸³⁷ “Como norma mais elevada, ela tem de ser *pressuposta*, visto que não pode ser *posta* por uma autoridade, cuja competência teria de se fundar numa norma ainda mais elevada. A sua validade já não pode ser derivada de uma norma mais elevada. O fundamento de sua validade já não pode ser posto em questão. Uma tal norma, pressuposta como a mais elevada, será aqui designada como norma fundamental (*Grundnorm*)” (grifos no original). KELSEN. *A teoria pura do direito*, p. 269.

⁸³⁸ KELSEN. *A teoria pura do direito*, p. 269.

⁸³⁹ Hans Kelsen divide o Direito Internacional em três escalões: (i) no primeiro escalão está o Direito Internacional geral consuetudinário (especialmente o princípio *pacta sunt servanda*); (ii) no segundo escalão, o Direito Internacional particular pactício; e, (iii) no terceiro escalão, as normas jurídicas criadas pelos tribunais internacionais e por outros órgãos internacionais pacticiamente instituídos. KELSEN. *A teoria pura do direito*, p. 431-432.

⁸⁴⁰ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: UnB, 1991. p. 30.

⁸⁴¹ HART. *The concept of law*, p. 228.

⁸⁴² HART. *The concept of law*, p. 230.

Herbert Hart critica a teoria inicial de Hans Kelsen que, ao tentar encontrar a norma fundamental do Direito Internacional no princípio *pacta sunt servanda* ou na fórmula “os Estados devem se comportar como se comportam de costume”, incide em “mera repetição desnecessária”⁸⁴³.

No caso específico do Direito da Integração, qual é o fundamento de validade das normas que compõem este sistema normativo? Podem ser consideradas válidas as normas produzidas em conformidade com a norma fundamental (Hans Kelsen), com a regra de reconhecimento (Herbert Hart) ou que façam parte do ordenamento jurídico da integração do Mercosul (Norberto Bobbio).

A norma fundamental, ou *ultimate rule*, do sistema normativo do Mercosul é o Tratado de Assunção⁸⁴⁴. São válidas, portanto, as normas produzidas no âmbito do processo de integração de acordo com as determinações do Tratado de Assunção e de seus protocolos adicionais e complementares.

Contando com pouco mais de uma década de existência, o Mercosul é certamente uma realidade reconhecida e aceita pela sociedade regional e pela comunidade internacional. A União Européia, por exemplo, negocia apenas com o bloco, e não mais com cada Estado-Parte, separadamente⁸⁴⁵. As normas que emanam do Mercosul encontram sustentação no consenso social e na aceitação das autoridades nacionais como normas obrigatórias. Daí seu fundamento de validade, conforme teoria de Herbert Hart.

O sistema de vigência simultânea e a conseqüente exigência de incorporação impõem limites à eficácia de algumas normas do Mercosul. Isso ocorre

⁸⁴³ Herbert Hart considera dispensável o trabalho de encontrar uma norma fundamental para estruturas sociais mais simples, como o Direito Internacional Público, que sobrevivem sem a necessidade de uma norma fundamental. O princípio *pacta sunt servanda* tem sido abandonado porque muitas das obrigações internacionais não provêm de um *pacta*. A fórmula “*States should behave as they customarily behave*” é pelo menos estranha, segundo Herbert Hart, pois “*it says nothing more than that those who accept certain rules must also observe a rule that the rules ought to be observed. This is a mere useless reduplication of the fact that a set of rules are accepted by states as binding rules*”. HART. *The concept of law*, p. 230.

⁸⁴⁴ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 37.

⁸⁴⁵ O primeiro acordo envolvendo Mercosul e União Européia foi assinado em 25 de maio de 1992 entre a Comissão Européia e o CMC. O segundo acordo, denominado Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação, foi firmado em 15 de dezembro de 1995, na cidade de Madri, entre os dois blocos. Esses acordos, principalmente o segundo, representam o reconhecimento internacional do Mercosul. A Decisão do CMC nº 32, de 29 de junho de 2000, que estabelece a inserção internacional do Mercosul a partir da Agenda de Relançamento, limita drasticamente as negociações internacionais por Estado-Parte isoladamente de forma a consolidar o reconhecimento do Mercosul como ator internacional. Ver, ainda, Decisões do CMC nºs 20/1997 e 23/1997.

porque durante o período em que as normas estão passando pelo processo constitucional de incorporação os juízes nacionais não aplicam tais normas. Afinal, apesar de o Direito da Integração e o Direito Comunitário corresponderem a um aperfeiçoamento dos mecanismos internacionais de *decision-making*, ambos ainda estão pautados, em maior ou menor grau, na estrutura dos Estados-Partes.

6.2.5.4 Considerações preliminares

Recorrendo à teoria de Charles Rousseau, verificou-se que o Direito da Integração pode ser considerado sistema normativo autônomo, pois conta com ordem jurídica e institucionalização próprias. Há órgãos encarregados de produzir as normas e órgãos para dirimir controvérsias.

A ordem jurídica do Mercosul é composta por normas de dois escalões, basicamente: as normas pertencentes ao Direito da Integração Originário e aquelas pertencentes ao Direito da Integração Derivado. A validade da normativa do Mercosul está baseada no Tratado de Assunção (Hans Kelsen), na pertinência ao ordenamento jurídico da integração (Norberto Bobbio) ou no reconhecimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul como obrigatórias (Herbert Hart). As normas que buscam fundamento de validade no Tratado de Assunção e no ordenamento jurídico do Mercosul formam uma unidade normativa.

6.2.6 Características do Direito da Integração

A argumentação apresentada em torno da teoria do Direito da Integração permite resumir as características desse novo ramo do Direito em cinco pontos principais: autonomista, subjetivista, contratualista, estruturalista e integracionista⁸⁴⁶.

O Direito da Integração constitui sistema normativo autônomo, constituído por um conjunto coerente de normas e por uma estrutura institucional dedicada a produzir e aplicar a normativa do Mercosul. O Direito da Integração não corresponde ao Direito Internacional Público clássico, nem ao Direito Comunitário.

O Direito da Integração é considerado direito subjetivista porque é “um Direito de pessoas e não sobre coisas”⁸⁴⁷. Os destinatários das normas do Mercosul são os Estados-Partes e os particulares⁸⁴⁸.

⁸⁴⁶ DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA. *Derecho Comunitario*, p. 51-53.

Outra característica do Direito da Integração é o contratualismo. O Direito da Integração tem sua origem em tratados internacionais. Este escalão recebe a denominação de Direito da Integração Originário e contém os objetivos, mecanismos, princípios e estrutura do processo de integração. O Direito da Integração Originário resulta da negociação entre os Estados-Partes e desempenha, no sistema normativo do Mercosul, o mesmo papel que a Constituição no direito interno⁸⁴⁹.

O Direito da Integração é estruturalista porque cria uma estrutura institucional encarregada de produzir normas jurídicas, conforme técnica pré-determinada, e de aplicar tais normas aos fatos.

O Direito da Integração é, como a própria denominação indica, integracionista. O Direito da Integração visa a reunir os Estados-Partes em uma “unidade comum”, aprofundando e articulando as suas relações interdependentes⁸⁵⁰.

6.3 Direito da Integração Originário

O Direito da Integração Originário constitui, sob a ótica normativista de Hans Kelsen, a norma fundamental da ordem normativa do Mercosul. O Direito da Integração Originário é formado por normas negociadas pelos Estados-Partes com a finalidade de traçar os caminhos do processo de integração.

O Direito da Integração Originário do Mercosul é composto pelo Tratado de Assunção e pelos vários protocolos adicionais e complementares ao Tratado de Assunção⁸⁵¹. Esses instrumentos constituem direta manifestação de vontade dos

⁸⁴⁷ DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA. *Derecho Comunitario*, p. 51.

⁸⁴⁸ ALMEIDA, José Gabriel de Assis. *Mercosul: manual de Direito da Integração*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 184.

⁸⁴⁹ ALMEIDA. *Mercosul: manual de Direito da Integração*, p. 184.

⁸⁵⁰ DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA. *Derecho Comunitario*, p. 53.

⁸⁵¹ No mesmo sentido, VENTURA. *A ordem jurídica do Mercosul*, p. 42. Roberto Ruiz Diaz Labrano considera Direito da Integração Originário o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília, o Protocolo de Ouro Preto, os AAP.CE n°s 35 e 36 e o Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação entre a União Européia e o Mercosul. Todos os demais protocolos adicionais e complementares ao Tratado de Assunção, bem como as normas emanadas dos órgãos do Mercosul, fazem parte do Direito da Integração Derivado. RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto. *Mercosur: integración y derecho*. Buenos Aires: Intercontinental y Ciudad Argentina, 1998. p. 521-524. José Gabriel Assis de Almeida acredita ser Direito da Integração Originário apenas do Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto. Para este autor, os demais protocolos adicionais e complementares ao Tratado de Assunção estariam em um primeiro escalão do Direito da Integração Derivado. ALMEIDA. *Mercosul: manual de Direito da Integração*, p. 180. O tratamento dispensado aos protocolos adicionais e complementares ao Tratado de Assunção por Diaz Labrano e Almeida parece ser equívocado, pois tais protocolos são partes integrantes do Tratado de Assunção (ver, por exemplo, Protocolo de Brasília, Artigo 33; Protocolo de Colônia sobre Investimentos

Estados-Partes. O Tratado de Assunção e seus protocolos adicionais são, essencialmente, Direito convencional.

Os acordos internacionais previstos no Protocolo de Ouro Preto, Artigo 41, item II, são tratados de diferentes formas pelos especialistas na área. Grande número de autores considera tais acordos internacionais como parte integrante do Direito da Integração Originário⁸⁵². Há quem os considere Direito da Integração Derivado⁸⁵³. Por fim, Deisy de Freitas Lima Ventura menciona os acordos internacionais firmados entre o Mercosul e terceiros países ou organizações internacionais como parte do Direito Complementar, ou seja, nem Direito Originário nem Derivado⁸⁵⁴.

Os acordos internacionais, no entanto, podem ser de dois tipos. No primeiro grupo estão os acordos celebrados pelos Estados-Partes do Mercosul, isoladamente. Incluem-se nessa categoria os acordos realizados com a finalidade de regularizar o Mercosul frente à Aladi (AAP.CE n°s 18, 35 e 36). Esses acordos fazem parte do Tratado de Assunção e podem ser considerados Direito Originário.

No segundo grupo encontram-se os acordos celebrados pelo Mercosul como bloco de integração regional e negociados pelos seus próprios órgãos. Os acordos com a União Européia fazem parte dessa segundo categoria de acordos. Nesse caso, os acordos representam a normativa gerada pelos órgãos da integração e, por isso, devem ser incluídos no âmbito do Direito Derivado. Como os Estados-Partes não podem mais negociar acordos de preferências comerciais separadamente, mas apenas por meio do Mercosul⁸⁵⁵, o correto é incluir os acordos como instrumentos de Direito Derivado.

Os três principais instrumentos do Direito da Integração Originário são o Tratado de Assunção, o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Ouro Preto. Mas, além destes, há diversos outros protocolos adicionais e complementares ao Tratado de Assunção.

no Mercosul, Artigo 12) e seguem o rito dos tratados internacionais, manifestação típica do Direito Originário.

⁸⁵² Ver, por exemplo, BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 667; MIDÓN. *Derecho de la Integración*, p. 245-246; PEREZ OTERMIN, Jorge. *El Mercado Común del Sur, desde Asunción a Ouro Preto*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1995. p. 101.

⁸⁵³ Ver, por exemplo, ALMEIDA. *Mercosul: manual de Direito da Integração*, p. 180.

⁸⁵⁴ VENTURA. *A ordem jurídica do Mercosul*, p. 60.

⁸⁵⁵ MERCOSUL/CMC/DEC N° 32 2000. Artigo 2°.

6.3.1 Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção foi firmado em 26 de março de 1991, mas só entrou em vigor em 29 de novembro de 1991, trinta dias após o depósito do terceiro instrumento de ratificação⁸⁵⁶.

Diferentemente dos tratados constitutivos de alguns blocos econômicos, como o Tratado de Livre Comércio da América do Norte e o Tratado do Grupo dos Três (Colômbia, México e Venezuela), que regulam minuciosamente as questões envolvidas na integração, o Tratado de Assunção conta com apenas vinte e quatro artigos e regula em termos bastante genéricos o processo de integração regional.

O Tratado de Assunção visa a criar o Mercado Comum do Sul entre os quatro Estados-Partes. O Mercosul foi a forma encontrada pelos dirigentes dos quatro países para promover desenvolvimento com justiça social, defesa do meio ambiente, aproximação das nações latino-americanas, progresso científico e tecnológico, dentre outros objetivos finais.

Os artigos do Tratado de Assunção contêm os princípios que regem o processo de integração do Mercosul, bem como os instrumentos e órgãos criados para os primeiros anos do bloco. O referido Tratado dispõe, ainda, de cinco anexos: I – Programa de Liberalização Comercial; II – Regime Geral de Origem; III – Solução de Controvérsias; IV – Cláusula de Salvaguarda; e V – Subgrupos de Trabalho do GMC.

O Tratado de Assunção pode ser considerado “tratado internacional”, conforme definição proposta pela Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados: “acordo internacional celebrado por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação particular”⁸⁵⁷.

Pela ótica da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Tratado de Assunção corresponde a “acordo regional de integração econômica” e, portanto, “provisório”. O Tratado de Assunção foi registrado na OMC com base na “cláusula de

⁸⁵⁶ Os representantes do Paraguai e do Uruguai depositaram os respectivos instrumentos de ratificação em 1º de agosto de 1991. Os representantes da Argentina e do Brasil depositaram os instrumentos em 30 de outubro de 1991. Na Argentina o Tratado de Assunção foi aprovado pela Lei nº 23.981, de 15/08/1991. No Brasil o Tratado de Assunção foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 197, de 25/09/1991, e promulgado pelo Decreto nº 350, de 21/10/1991. No Paraguai o Tratado de Assunção foi aprovado pela Lei nº 9, de 30/05/1991, e, no Uruguai, pela Lei nº 16.196, de 22/07/1991. BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 69.

⁸⁵⁷ ONU. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Artigo 2º, 1 (a).

habilitação”, como o Tratado de Montevideu de 1980, mas deve observar algumas das regras do Artigo XXIV do GATT⁸⁵⁸. O acordo provisório deve ter “um plano e programa definido para a realização, em prazo razoável, [da] união aduaneira”⁸⁵⁹.

O Tratado de Assunção é um “acordo sub-regional”, uma vez que foi firmado no âmbito de outro processo de integração regional, a Associação Latino-Americana de Integração. Na perspectiva da Aladi, ainda, o Tratado de Assunção corresponde a “Acordo de Alcance Parcial”⁸⁶⁰, na modalidade de “Complementação Econômica”(AAP.CE)⁸⁶¹.

Como o Tratado de Assunção deve estar em conformidade com as regras da Aladi, o tratado fundador do Mercosul é também “acordo aberto”. O Artigo 20 do Tratado de Assunção permite a adesão de outros Estados que façam parte da Aladi.

O Tratado de Assunção constitui, por último, “acordo-marco”⁸⁶². Esse tipo de acordo internacional não está previsto na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, mas serve para descrever acordos que, como o Tratado de Assunção, apenas lançam as bases para processos de integração, deixando que acordos e medidas posteriores regulamentem questões específicas da integração⁸⁶³.

Sergio Abreu Bonilla acredita ser o Tratado de Assunção algo mais que “acordo-marco”⁸⁶⁴. Para esse autor, o Tratado de Assunção constitui esquema normativo que flutua entre “direito diretivo” que estabelece bases jurídicas gerais e “direito

⁸⁵⁸ BASALDÚA. *Mercosur y Derecho de la Integración*, p. 84-86.

⁸⁵⁹ GATT. Artigo XXIV, 2 (b).

⁸⁶⁰ ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigo 7º.

⁸⁶¹ ALADI. Tratado de Montevideu de 1980. Artigos 8º e 11.

⁸⁶² DREYZIN DE KLOR, Adriana S. *El Mercosur: generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*. Buenos Aires: Zavalia, 1997. p. 53-54.

⁸⁶³ Jorge Perez Otermin define os acordos-marco como “*aquellos acuerdos en los cuales se establecen orientaciones, principios, enunciados programáticos, u objetivos precisos, los cuales las partes se comprometen a lograr mediante acuerdos posteriores utilizando la estructura o siguiendo los mecanismos allí establecidos*”. PEREZ OTERMIN. *El Mercado Común del Sur, desde Asunción a Ouro Preto*, p. 16.

⁸⁶⁴ “[E]l Tratado de Asunción no debe ser considerado como un tratado final constitutivo del Mercosur, sino como el instrumento de carácter internacional destinado a hacer posible su concreción. En doctrina, este tipo de acuerdos internacionales se denominan acuerdos-marco, pues sólo contienen un ‘conjunto de directivas generales, las que deben ser ulteriormente desarrolladas y concretadas por convenios especiales...’ El Tratado de Asunción es un tratado marco que va incluso más allá de esa figura, ya que cumple con la función simultánea de definir un marco general de relaciones, y de instrumentar, para un determinado lapso, algunas de ellas en los Anexos. Desde una óptica jurídica, estaríamos en presencia de un esquema normativo que fluctúa entre un derecho directivo que establece bases jurídicas generales, de carácter definitivo, para un determinado programa de integración (Capítulo 1 del Tratado), y un derecho operativo constituido por una serie de compromisos jurídicos concretos, de carácter transitorio, constituidos básicamente por los Anexos”. ABREU BONILLA, Sergio. *Mercosur e integración*. 2. ed. Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 1991. p. 47.

operativo”, formado por compromissos jurídicos concretos⁸⁶⁵. Jorge Perez Otermin também discorda que o Tratado de Assunção seja simples acordo-marco, a menos que seja considerado sem seus Anexos⁸⁶⁶.

Em resumo, o Tratado de Assunção é o instrumento fundador do Mercosul e pode ser analisado sob diferentes óticas. Se o enfoque for o sistema multilateral de comércio, o Tratado é “acordo regional de integração econômica”. Se o Tratado for visto sob a perspectiva da Aladi corresponde a “Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica”. Por fim, o Tratado de Assunção constitui acordo-marco, regulando apenas em termos gerais o processo de integração e deixando os aspectos mais específicos à normativa posterior.

6.3.2 Protocolos adicionais ou complementares ao Tratado de Assunção

Os principais protocolos adicionais ou complementares ao Tratado de Assunção são o Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo de Brasília. O Protocolo de Ouro Preto é um dos instrumentos mais importantes do Mercosul, pois trata da estrutura institucional do bloco (Artigos 1º-33), confere ao Mercosul personalidade jurídica de Direito Internacional (Artigos 34-36), dispõe sobre a normativa do Mercosul (Artigos 37-42), dentre outras provisões.

O Protocolo de Brasília é o segundo protocolo adicional em ordem de importância, pois trata do sistema de solução de controvérsias do Mercosul. O Protocolo de Brasília substituiu o Anexo III do Tratado de Assunção⁸⁶⁷ e deveria dar lugar ao Sistema Permanente de Solução de Controvérsias em 1994⁸⁶⁸. O Protocolo de Ouro Preto, no entanto, confirmou a manutenção da sistemática provisória do Protocolo de Brasília, fazendo apenas algumas pequenas adaptações⁸⁶⁹. O Protocolo de Brasília, no

⁸⁶⁵ A posição de Sergio Abreu Bonilla serviu de base para a fundamentação do primeiro laudo arbitral do Mercosul. Ao analisar o Tratado de Assunção e seu sistema normativo, o Tribunal afirmou que “[h]á, portanto, normas que estabelecem objetivos e princípios que com vocação de permanência emolduram e guiam a atividade das Partes em direção ao Mercosul e dentro de seus limites. Há outras disposições que criam órgãos com atividades mediante as quais as Partes poderão ir modulando o processo de integração. Finalmente há outras disposições que são por si só mesmas exequíveis, impondo obrigações concretas às Partes, sem necessidade de novos atos jurídicos por parte dos Estados”. MERCOSUL. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Argentina versus República Federativa do Brasil. Laudo Arbitral de 28 de abril de 1999. Parágrafo 64.

⁸⁶⁶ PEREZ OTERMIN. *El Mercado Común del Sur, desde Asunción a Ouro Preto*, p. 16-17.

⁸⁶⁷ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo III. Item 2.

⁸⁶⁸ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Anexo III. Item 3.

⁸⁶⁹ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigos 43-44.

entanto, será substituído pelo Protocolo de Olivos assim que os respectivos instrumentos de ratificação forem depositados e este entrar em vigor.

O Mercosul conta, ainda, com protocolos referentes à cooperação jurisdicional, como: (i) Protocolo de Las Leñas sobre Cooperação e Assistência em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa; (ii) Protocolo de Medidas Cautelares; (iii) Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual; e (iv) Protocolo de San Luis em Matéria de Responsabilidade Civil Emergente de Acidentes de Trânsito entre os Estados-Partes do Mercosul⁸⁷⁰.

Relativos a Direito do Consumidor e da Concorrência, existem os seguintes protocolos: (i) Protocolo de Santa Maria sobre Jurisdição Internacional em Matéria de Relações de Consumo; e (ii) Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul⁸⁷¹.

Os protocolos do Mercosul referentes a investimentos e circulação de capitais são: (i) Protocolo de Colônia para Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no Mercosul; e (ii) Protocolo sobre Promoção e Proteção dos Investimentos Provenientes de Estados Não-Partes do Mercosul⁸⁷².

Existem diversos protocolos nas áreas de educação e cultura no âmbito do Mercosul, dentre eles estão: (i) Protocolo de Integração Cultural do Mercosul; (ii) Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-graduação nas Universidades dos Estados-Partes do Mercosul; (iii) Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-graduação entre os Estados-Partes do Mercosul; e (iv) Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício das Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul⁸⁷³.

Pode-se mencionar, ainda, alguns protocolos sobre propriedade intelectual, normalização e comércio de serviços, como: (i) Protocolo de Harmonização de Normas sobre Propriedade Intelectual no Mercosul em Matéria de Marcas, Indicações de Procedência e Denominações de Origem; (ii) Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do Mercosul; e (iii) Protocolo de Harmonização de Normas em Matéria de Desenhos Industriais.

⁸⁷⁰ ARAÚJO, Nádia de; MARQUES, Frederico V. M.; REIS, Márcio M. **Código do Mercosul: tratado e legislação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 107-158.

⁸⁷¹ ARAÚJO; MARQUES; REIS. **Código do Mercosul**, p. 159-180.

⁸⁷² ARAÚJO; MARQUES; REIS. **Código do Mercosul**, p. 205-221.

⁸⁷³ ARAÚJO; MARQUES; REIS. **Código do Mercosul**, p. 339-358.

6.4 Direito da Integração Derivado

As normas produzidas pelos órgãos decisórios do Mercosul constituem o Direito da Integração Derivado. Essas normas, como recorda Roberto Dromi, não são de fonte parlamentar, uma vez que os órgãos decisórios do bloco – CMC, GMC e CCM⁸⁷⁴ –, são formados por representantes do Poder Executivo dos Estados-Partes⁸⁷⁵.

A Comissão Parlamentar Conjunta desempenha papel secundário no processo legiferante do Mercosul. A participação desse órgão na produção de normas se limita a emitir recomendações ao CMC, por intermédio do GMC⁸⁷⁶. Essa situação gera questionamento sobre possível “déficit democrático” no Mercosul; debate, aliás, que se estende há bastante tempo na União Européia⁸⁷⁷. Na Europa o problema tem sido resolvido pela previsão de eleições diretas dos membros do Parlamento Europeu⁸⁷⁸ e pela participação cada vez maior desse órgão na produção das normas comunitárias⁸⁷⁹.

Ao lado das decisões, resoluções e diretrizes emanadas dos órgãos decisórios do Mercosul⁸⁸⁰, Mário Midón inclui na lista de fontes formais derivadas do bloco os laudos dos Tribunais Arbitrais *Ad Hoc*. Segundo esse professor argentino, o Artigo 41 de Protocolo de Ouro Preto não menciona os laudos arbitrais como fontes

⁸⁷⁴ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 2º.

⁸⁷⁵ “La normativa comunitaria, por lo demás, tiene una gestación que se aparta de los cánones de la división tripartita de poderes. El derecho comunitario ‘mercosureño’ no es de fuente parlamentaria, ya que los órganos (Consejo, Grupo y Comisión de Comercio) están formados por funcionarios provenientes del Poder Ejecutivo de los Estados Partes (ministros y funcionarios representantes de los mismos en el caso de la Comisión de Comercio), en un contexto de sistemas presidencialistas que recorren las constituciones de los países parte”. DROMI, Roberto. *Código del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 63. v. 1.

⁸⁷⁶ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 26.

⁸⁷⁷ Sobre o fortalecimento da legitimidade democrática do Parlamento Europeu, ver LOUIS, Jean-Victor. *El ordenamiento jurídico comunitario*. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993. p. 41-48.

⁸⁷⁸ A “Ata sobre a eleição dos representantes na Assembléia por sufrágio direto” entrou em vigor em 1º julho de 1978, o que permitiu a realização das primeiras eleições entre 7 e 10 de junho de 1979. NOËL, Émile. *Las instituciones de la Comunidad Europea*. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994. p. 34.

⁸⁷⁹ O Ato Único Europeu e o Tratado de Maastricht ampliaram os poderes do Parlamento Europeu. O Ato Único Europeu acrescentou os poderes de cooperação entre o Parlamento Europeu e o Conselho da União Européia. O Tratado de Maastricht criou o poder de co-decisão (Artigo 251, ex-Artigo 189 B).

⁸⁸⁰ A denominação da normativa do Mercosul fica adstrita ao órgão decisório que a aprovar. Se a norma emanar do CMC, por exemplo, recebe a qualificação de decisão. Se o órgão decisório for o GMC, a norma é denominada resolução. Por fim, se a norma obrigatória emanar da CCM, sua denominação é diretriz. Na União Européia a denominação da norma se refere ao seu conteúdo, não importando o(s) órgão(s) envolvido(s) na produção legislativa. KANDLER, Lise de Almeida. *O efeito das normas do Mercosul na ordem jurídica brasileira*. 1998. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 201.

jurídicas do Mercosul por questões de mera técnica legislativa, pois todos os outros instrumentos são atos legislativos *stricto sensu*⁸⁸¹.

Conforme Mário Midón, o Protocolo de Ouro Preto e o Protocolo de Brasília são partes integrantes do Tratado de Assunção, motivo pelo qual devem ser interpretados de forma harmônica. O mesmo autor afirma, por último, que não se pode desconsiderar a importância dos laudos que são inapeláveis, obrigatórios para os Estados-Partes na controvérsia e têm força de coisa julgada⁸⁸².

A jurisprudência desempenha papel de grande relevância no âmbito jurídico internacional. Os julgados das cortes internacionais, contudo, são empregados apenas para integrar e interpretar as normas contidas nos tratados internacionais, no costume internacional e nos princípios gerais de direito, bem como para suprir lacunas e superar antinomias porventura existentes nessa ordem jurídica⁸⁸³. Algo semelhante ocorre no âmbito jurídico comunitário. Neste caso, porém, as decisões envolvem eminentemente normas comunitárias.

Os laudos dos tribunais arbitrais do Mercosul não podem ser fontes formais derivadas do Direito da Integração por diversos motivos. Primeiro, eles são obrigatórios apenas para as Partes na controvérsia⁸⁸⁴. Segundo, os árbitros são, em princípio, diferentes em cada caso, o que prejudica a uniformidade das decisões e a criação de verdadeira jurisprudência⁸⁸⁵. Terceiro, não existe regra exigindo observância de laudos anteriores ou qualquer regra vinculando as decisões futuras a precedentes⁸⁸⁶. Quarto, para alguns autores, a lista de fontes jurídicas do Artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto é taxativa⁸⁸⁷.

As principais normas que compõem o Direito da Integração Derivado são, portanto, as decisões do CMC, as resoluções do GMC e as diretrizes da CCM. Fazem também parte do Direito Derivado os acordos internacionais firmados pelo Mercosul

⁸⁸¹ MIDÓN. *Derecho de la Integración*, p. 248.

⁸⁸² MIDÓN. *Derecho de la Integración*, p. 248.

⁸⁸³ SHAW. *International law*, p. 59.

⁸⁸⁴ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 21 (1).

⁸⁸⁵ MERCOSUL. Protocolo de Brasília. Artigo 9º.

⁸⁸⁶ O Artigo 19 do Protocolo de Brasília lista as fontes jurídicas que devem ser observadas pelo Tribunal Arbitral para decidir controvérsias. Essas fontes são: Tratado de Assunção e acordos celebrados no âmbito do mesmo; decisões do CMC; resoluções do GMC; princípios e disposições de Direito Internacional aplicáveis no caso; ou, caso a Partes assim decidirem, o Tribunal Arbitral pode resolver a controvérsia *ex aequo et bono*. O Protocolo de Ouro Preto, Artigo 43, parágrafo único, acrescentou as diretrizes da CCM. Em nenhum dispositivo houve menção aos laudos arbitrais.

⁸⁸⁷ PEREZ OTERMIN. *El Mercado Común del Sur, desde Asunción a Ouro Preto*, p. 101.

com terceiros países e organizações internacionais, inclusive os acordos de sede a serem firmados com qualquer Estado-Parte⁸⁸⁸.

6.4.1 Decisões

As decisões são normas emanadas do Conselho Mercado Comum⁸⁸⁹. As decisões são obrigatórias para os Estados-Partes e são adotadas por consenso⁸⁹⁰, com a presença de todos os Estados-Partes do Mercosul⁸⁹¹.

As decisões são numeradas a partir do número 1 e apresentam, a seguir, indicação do respectivo ano calendário. As referências devem ser sempre com a seguinte indicação: “MERCOSUL/CMC/DEC N°...”. Cada decisão só pode se referir a um único tema⁸⁹².

Como as línguas oficiais do Mercosul são a Língua Portuguesa e a Língua Espanhola⁸⁹³, as decisões devem ser aprovadas nesses dois idiomas⁸⁹⁴.

O CMC pode adotar decisões a partir de sua própria iniciativa⁸⁹⁵ ou com base em propostas enviadas por outros órgãos. O GMC tem a faculdade de apresentar projetos de decisão ao CMC⁸⁹⁶.

⁸⁸⁸ O Mercosul, como bloco de integração, ainda não dispõe de sede própria. Apenas a SAM tem sede na cidade de Montevideu, conforme Decisão do CMC n° 4, de 17 de dezembro de 1996. A Decisão n° 22, de 10 de dezembro de 1998, aprovou o acordo de sede entre a República Oriental do Uruguai e o Mercosul para a instalação definitiva da sede da SAM no imóvel “Edificio Mercosur”, localizado na cidade de Montevideu. O acordo tem duração de dezoito anos, prorrogáveis de comum acordo.

⁸⁸⁹ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 9°.

⁸⁹⁰ Adriana Dreyzin de Klor concorda com a adoção do consenso na tomada de decisões durante a fase inicial do Mercosul, pois assim preservam-se os direitos dos Estados-Partes. Conforme a professora argentina, no entanto, deve-se diferenciar consenso de unanimidade. Na unanimidade “*es necesaria la conformidad expresa de todos los miembros integrantes del cuerpo para que se pueda tomar una decisión. Es decir que todos deben estar presentes y votar en igual forma*”. No consenso “*no es necesario que todos los miembros voten, puede haber abstenciones, siendo suficiente que no haya oposición a la decisión a tomar; incluso pueden no estar presentes todos los integrantes del cuerpo*”. DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 78. No caso do Mercosul, porém, a regra do consenso veio expressamente acompanhada da exigência de que representantes de todos os Estados-Partes estejam presentes. Dessa forma, é possível que decisões sejam tomadas sem o voto afirmativo de todos os Estados-Partes, desde que não haja votos em contrário.

⁸⁹¹ MERCOSUL/CMC/DEC N° 2 1998. Anexo I (Regimento Interno do CMC). Artigo 6°.

⁸⁹² MERCOSUL/CMC/DEC N° 2 1998. Anexo I (Regimento Interno do CMC). Artigo 15.

⁸⁹³ MERCOSUL. Tratado de Assunção. Artigo 17; MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 46.

⁸⁹⁴ MERCOSUL/CMC/DEC N° 2 1998. Anexo I (Regimento Interno do CMC). Artigo 18.

⁸⁹⁵ De acordo com José Gabriel de Assis Almeida, o CMC tem poder decisório, mas não tem poder de iniciativa. Isso significaria que as decisões tomadas por esse órgão deveriam ter por base propostas formuladas pelo GMC. ALMEIDA. *Mercosul: manual de Direito da Integração*, p. 17. Essa observação parece não corresponder à realidade, uma vez que diversas decisões adotadas pelo CMC partem do próprio órgão ou de órgãos acessórios ao CMC. Nesse sentido, ver MIDÓN. *Derecho de la Integración*, p. 256.

⁸⁹⁶ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 14, II.

As Reuniões de Ministros podem elevar propostas de decisões ao CMC apenas por intermédio do GMC⁸⁹⁷. Já o Foro de Consulta e Concertação Política pode emitir recomendações diretamente ao CMC, adotadas por consenso⁸⁹⁸.

A Comissão Parlamentar Conjunta tem a atribuição de encaminhar recomendações ao CMC, por intermédio do GMC. Com base nessas recomendações o CMC pode adotar as decisões correspondentes.

Em suma, o CMC pode emitir decisões por iniciativa própria ou com base em projeto elaborado pelo GMC. O CMC pode também emitir decisões pautadas em recomendações da CPC ou das Reuniões de Ministros, via GMC. Por último, o CMC pode adotar decisões com base em recomendações do FCCP.

6.4.2 Resoluções

As resoluções são normas emanadas do Grupo Mercado Comum⁸⁹⁹. As resoluções são obrigatórias para os Estados-Partes e são adotadas por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes do Mercosul⁹⁰⁰.

As resoluções são numeradas a partir do número 1 e apresentam, a seguir, indicação do respectivo ano calendário. As referências devem ser sempre com a seguinte indicação: "MERCOSUL/GMC/RES N°...". Cada Resolução só pode se referir a um único tema⁹⁰¹. As resoluções podem ser elevadas ao CMC, quando pertinente⁹⁰².

Os idiomas oficiais do GMC são a Língua Portuguesa e a Língua Espanhola, mas a versão oficial dos documentos do órgão é a do idioma do país sede de cada reunião⁹⁰³.

O GMC pode manter em sua estrutura órgãos acessórios para o melhor desempenho de suas funções, tais como subgrupos de trabalho, comissões e reuniões especializadas⁹⁰⁴. Os acordos alcançados nas reuniões desses órgãos resultam em recomendações adotadas por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes.

⁸⁹⁷ MERCOSUL/CMC/DEC N° 5 1991. Artigos 3° e 4°.

⁸⁹⁸ MERCOSUL/CMC/DEC N° 18 1998. Artigo 4°.

⁸⁹⁹ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 15.

⁹⁰⁰ MERCOSUL/CMC/DEC N° 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 10.

⁹⁰¹ MERCOSUL/CMC/DEC N° 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 10.

⁹⁰² MERCOSUL/CMC/DEC N° 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 11.

⁹⁰³ MERCOSUL/CMC/DEC N° 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 34.

⁹⁰⁴ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 14, V. ⁶

Cada recomendação deve se referir a apenas um tema⁹⁰⁵. Caso não haja consenso, as diversas posições podem ser apresentadas ao GMC⁹⁰⁶. Com base nessas recomendações, o GMC pode adotar resoluções ou elevar propostas de decisão ao CMC.

O Foro Consultivo Econômico-Social pode emitir recomendações ao GMC⁹⁰⁷. A Comissão de Comércio do Mercosul também pode elevar propostas ao GMC⁹⁰⁸. As propostas da CCM não são obrigatórias⁹⁰⁹.

O GMC pode, portanto, emitir resoluções por iniciativa própria. Mas o GMC também pode adotar resoluções tendo por base propostas da CCM, ou, ainda, recomendações dos subgrupos de trabalho, comissões, grupos *ad hoc*, reuniões especializadas ou do FCES. O GMC pode também encaminhar projetos de decisão ao CMC.

6.4.3 Diretrizes

A Comissão de Comércio do Mercosul se manifesta mediante diretrizes ou propostas⁹¹⁰. As diretrizes são obrigatórias para os Estados-Partes e são adotadas por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes. Caso um Estado-Parte não esteja representado, as medidas podem ser aprovadas sob a condição de posterior aprovação pelo Estado-Parte ausente. Se dentro de trinta dias esse Estado-Parte ausente não apresentar objeções totais ou parciais, as medidas aprovadas *ad referendum* são adotadas definitivamente pela CCM⁹¹¹.

A CCM tem a atribuição de criar e manter comitês técnicos, os quais elaboram relatórios, recomendações e pareceres mediante consenso e com a participação de representantes de todas as Seções Nacionais da CCM. Na falta de consenso, as diversas opiniões e fundamentos devem ser encaminhados ao GMC para consideração⁹¹². Com base nas recomendações dos comitês técnicos, a CCM pode emitir diretrizes obrigatórias ou simples propostas ao GMC.

⁹⁰⁵ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 21.

⁹⁰⁶ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 4 1991. Anexo I (Regimento Interno do GMC). Artigo 22.

⁹⁰⁷ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 29.

⁹⁰⁸ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 19, VII.

⁹⁰⁹ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 20.

⁹¹⁰ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigo 20.

⁹¹¹ MERCOSUL/CCM/DIR Nº 5 1996. Regimento Interno da CCM. Artigo 13.

⁹¹² MERCOSUL/CCM/DIR Nº 5 1996. Regimento Interno da CCM. Artigos 18 e 19.

As diretrizes são numeradas a partir do número 1 e apresentam, a seguir, indicado do respectivo ano calendário. As referências devem ser sempre com a seguinte indicação: “MERCOSUL/CCM/DIR N°...”.

A CCM pode, portanto, emitir propostas ao GMC ou diretrizes obrigatórias para os Estados-Partes. As diretrizes podem resultar do poder de iniciativa da CCM ou de recomendações dos comitês técnicos.

6.5 Direito da Integração e ordem jurídica interna

O Direito da Integração constitui sistema normativo autônomo. Isso porque conta com ordem jurídica e instituições próprias para criar, interpretar e aplicar a normativa do Mercosul. Em termos de ordem jurídica, o Direito da Integração dispõe de conjunto coerente de normas, organizado de maneira a superar antinomias e suprir lacunas. O fundamento de validade e a unidade do Direito da Integração pode ser encontrado no Direito da Integração Originário.

O Direito da Integração Geral, ao englobar Direito da Integração e Direito Comunitário, representa novo ramo jurídico destinado a regular processos de integração. O ineditismo representado pela integração extravasa a capacidade de regulação existente no direito interno ou no Direito Internacional Público clássico. Processos de integração em estágio supranacional, como aquele existente na União Européia, e para onde parecem se dirigir a Comunidade Andina, Comunidade do Caribe e o Sistema da Integração Centro-Americana, são regulados pelo Direito Comunitário. O Mercosul, contudo, representa processo de integração diferenciado, com características intermediárias entre o esquema de cooperação internacional clássico e o supranacional.

O Direito da Integração foi, obviamente, influenciado pela estrutura ímpar criada na região⁹¹³. Constatando-se que Direito da Integração não é direito interno, Direito Comunitário, nem Direito Internacional Público clássico, resta verificar como se aplica a normativa do Mercosul.

⁹¹³ A estrutura organizada em torno do Mercosul gera, ainda, certa perplexidade entre os estudiosos, como se pode notar na seguinte passagem escrita por Werter Faria: “[o] Mercosul é uma organização internacional de integração com a contraditória estrutura orgânica das entidades de cooperação”. FÁRIA, Werter. Unidade do Direito e uniformidade na interpretação e aplicação das normas do Mercosul. In BAPTISTA, Luiz Olavo; FONSECA, José Roberto Franco da. *O Direito internacional no terceiro milênio*. São Paulo: LTr, 1998. p. 384.

De mesma forma que o Direito Internacional Público clássico e o Direito Comunitário, o Direito da Integração também é bastante dependente da estrutura estatal na aplicação de suas normas. O Estado continua sendo, afinal, célula aglutinadora de inquestionável poder. O juiz nacional, por exemplo, é juiz comunitário por natureza, pois é aquele que aplica a norma comunitária aos fatos⁹¹⁴.

A maneira de se verificar a aplicação do Direito da Integração requer, portanto, estudo mais minucioso sobre como este Direito adquire validade e vigência na ordem interna dos Estados-Partes. Isso porque qualquer processo de integração envolve necessariamente Estados, e não porções de território onde as decisões do bloco sejam as únicas normas jurídicas válidas. No caso do Mercosul, especificamente, a implementação do Direito da Integração exige a participação imprescindível dos Estados-Partes.

Reitera-se, portanto, que um dos temas centrais no estudo da aplicação do Direito da Integração é a incorporação da normativa do Mercosul ao ordenamento jurídico interno. Isso se deve ao fato de que o sistema adotado no Mercosul é o da “vigência simultânea”, e não de aplicação imediata, como no Direito Comunitário⁹¹⁵. Neste último caso, algumas normas comunitárias prescindem de atos específicos de incorporação, pois basta serem normas comunitárias para fazerem parte da ordem jurídica interna dos Estados-Membros.

Com relação ao sistema de vigência simultânea, estudos feitos por internacionalistas sobre as relações entre direito interno e Direito Internacional Público podem ser aproveitados, uma vez que algumas das normas da integração utilizam mecanismo semelhante àquele do Direito Internacional Público. Para conduzir essa análise, aspectos constitucionais dos Estados-Partes devem ser levados em consideração.

6.5.1 Harmonização das legislações internas

O Tratado de Assunção determina em seu Artigo Primeiro o compromisso dos Estados-Partes do Mercosul de harmonizarem suas legislações, nas áreas

⁹¹⁴ ABELLÁN, Victoria; VILÁ, Blanca (Coords.). *Lecciones de Derecho Comunitario europeo*. 2. ed. rev. Barcelona: Ariel, 1996. p. 143-147.

⁹¹⁵ MERCOSUL. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Federativa do Brasil versus República Argentina. Laudo Arbitral de 21 de maio de 2001. Parágrafo 116.

pertinentes⁹¹⁶, como forma de lograr o fortalecimento do processo de integração. A diversidade dos sistemas legislativos pode constituir em si mesma grave problema, capaz de afetar profundamente o avanço do processo de integração⁹¹⁷. Por isso os Estados devem adaptar sua legislação com base nas necessidades da integração. A questão é saber como essa “adaptação” das legislações ocorre.

Não é necessário eliminar por completo as diferenças existentes entre as legislações internas, mas apenas adaptá-las de forma a retirar empecilhos ao processo de integração e a permitir que ao longo do tempo as diversidades sejam reduzidas⁹¹⁸.

Na União Européia, algumas normas comunitárias visam a unificar certos aspectos do direito na região (regulamentos), enquanto outras visam à aproximação das legislações (diretivas)⁹¹⁹. Como ressaltado por Werter Faria, esses mecanismos comunitários são inaplicáveis no âmbito do Mercosul⁹²⁰. O Mercosul opera com base no consenso e na participação de todos os Estados-Partes na tomada de decisões. Como resultado da característica intergovernamental do Direito da Integração, o mecanismo mais utilizado pelo Mercosul é o acordo entre os Estados-Partes, manifestado pelas normas emanadas dos órgãos da integração.

O mecanismo eleito pelo Mercosul, harmonização das legislações internas, se diferencia sensivelmente de outros mecanismos de “adaptação” de legislações nacionais com a finalidade de facilitar as relações jurídicas entre sujeitos submetidos a distintas ordens jurídicas. Podem ser mencionados três mecanismos principais, além da harmonização legislativa: coordenação, aproximação e unificação.

A coordenação pode tratar apenas de aspectos políticos, quando não impõe qualquer modificação nas legislações nacionais envolvidas. A coordenação legislativa

⁹¹⁶ As “áreas pertinentes” mencionadas pelo Artigo 1º do Tratado de Assunção se referem àquelas áreas “que o Tratado não regula e criam ou podem criar empecilhos à constituição e funcionamento do Mercosul”. FARIA, Werter R. Métodos de harmonização aplicáveis no Mercosul e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas. In BASSO, Maristela (Org.). *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. p. 78.

⁹¹⁷ CATALANO, Nicola. *Manual de derecho de las Comunidades Europeas*. Buenos Aires: INTAL, 1966. p. 599.

⁹¹⁸ CATALANO. *Manual de derecho de las Comunidades Europeas*, p. 600-601.

⁹¹⁹ Adriana Dreyzin de Klor define harmonização de legislações internas como “conjunto de acciones tendientes a remover los obstáculos que los ordenamientos jurídicos nacionales oponen a la implantación y desenvolvimiento de los procesos de integración, así como a promover, facilitar y estimular su desarrollo”. DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 180.

⁹²⁰ FARIA. Métodos de harmonização aplicáveis no Mercosul e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas, p. 79-81 passim.

exige apenas algumas poucas modificações nas legislações internas visando a obter “linhas gerais comuns”⁹²¹. Este é o mecanismo mais simples de adaptação de legislações, utilizado sobretudo pelo Direito Internacional Público clássico.

A aproximação de legislações constitui um dos principais mecanismos da União Européia⁹²². Apesar de aproximação e harmonização de legislações não terem sido diferenciadas pelo Tratado de Roma, há quem aponte distinções entre ambos os institutos⁹²³. A aproximação empreende mais modificações nas legislações internas que a coordenação, mas nada garante que as mudanças sejam maiores que na harmonização⁹²⁴.

A unificação implica adoção de texto comum, adotado espontaneamente, por meio de regras uniformes, ou por imposição de autoridade supranacional⁹²⁵.

A harmonização das legislações internas se diferencia dos mecanismos anteriores. Ao mesmo tempo em que a harmonização requer mais do que simples coordenação e “linhas gerais comuns”, este mecanismo não implica adoção de texto comum. A harmonização visa a eliminar ou atenuar disparidades nas legislações internas que possam funcionar como obstáculos ao processo de integração. Isso não acarreta eliminação de todas as diferenças existentes entre as legislações, apenas daquelas prejudiciais à integração.

Processos de integração implicam, portanto, direitos e obrigações aos Estados-Partes e, eventualmente, aos cidadãos. Esses direitos e obrigações devem ser formalizados no âmbito interno de cada Estado mediante a adaptação de suas legislações. No Direito Comunitário, essa adaptação ocorre por meio da aproximação, harmonização ou unificação das legislações nacionais. Já o Direito da Integração emprega, principalmente, o mecanismo da harmonização legislativa.

6.5.2 Obrigatoriedade do Direito da Integração

O Protocolo de Ouro Preto determina que as decisões, resoluções e diretrizes emanadas dos órgãos do Mercosul são obrigatórias para os Estados-Partes⁹²⁶.

⁹²¹ DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 185.

⁹²² UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 94 (ex-Artigo 100).

⁹²³ Ver, por exemplo, FARIA. Métodos de harmonização aplicáveis no Mercosul e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas, p. 77-78.

⁹²⁴ DREYZIN DE KLOR. *El Mercosur*, p. 185.

⁹²⁵ PABST. *Mercosul: Direito da Integração*, p. 1 e 19.

O Artigo 42 do referido Protocolo confirma o “caráter obrigatório” das normas emanadas dos órgãos Mercosul, mas garante que elas devem, “quando necessário”, ser “incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais”.

Conforme o Artigo 38 do Protocolo de Ouro Preto, os Estados-Partes “comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul”.

Em um primeiro momento, pode parecer que exista contradição entre as mencionadas disposições do Protocolo de Ouro Preto. Afinal, as normas derivadas do Mercosul são obrigatórias para os Estados-Partes, mas estes devem tomar as medidas necessárias para que tais normas sejam cumpridas. Em outras palavras, se os Estados-Partes não tomarem as medidas necessárias, as normas derivadas do Mercosul não serão cumpridas, apesar de obrigatórias. Onde reside, enfim, a obrigatoriedade das normas emanadas dos órgãos do Mercosul?

O Direito da Integração não tem como atributo a aplicabilidade direta. Isso significa que algumas normas do Mercosul devem ser incorporadas ao ordenamento jurídico nacional dos Estados-Partes para que possam produzir efeitos no âmbito interno dos respectivos Estados. Nesse aspecto se encontra a obrigatoriedade da normativa do Mercosul.

Ao afirmar que as normas do Mercosul são obrigatórias para os Estados-Partes, o Protocolo de Ouro Preto garante que os Estados-Partes têm a obrigação de incorporar a normativa em questão ao seu ordenamento jurídico interno. A obrigatoriedade das normas emanadas dos órgãos do Mercosul corresponde, portanto, à obrigação de fazer. A atitude esperada dos Estados-Partes é realizar a incorporação, quando necessária⁹²⁷.

Quando um Estado-Parte deixar de cumprir a obrigação de incorporar qualquer norma do Mercosul ao seu ordenamento jurídico interno, desde que a incorporação seja necessária, o Estado remisso incorrerá em responsabilidade internacional⁹²⁸. A responsabilidade internacional, neste caso, terá por base o

⁹²⁶ MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigos 9º, 15 e 20.

⁹²⁷ MERCOSUL. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Federativa do Brasil versus República Argentina. Laudo Arbitral de 21 de maio de 2001. Parágrafo 117.

⁹²⁸ Sobre responsabilidade internacional no contexto do Mercosul, ver PEREIRA, Luis Cezar Ramos. Conflito entre norma constitucional e Tratado do Mercosul – Efeitos e conseqüências diante do Direito

descumprimento do Artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto e poderá, se levado ao sistema de solução de controvérsias, ensejar imposição de medidas compensatórias, conforme Artigo 23 do Protocolo de Brasília⁹²⁹.

Em suma, o caráter obrigatório das normas emanadas dos órgãos do Mercosul corresponde à obrigação de fazer. A obrigação a que se referem alguns artigos do Protocolo de Ouro Preto (Artigos 9º, 15, 20 e 42) é obrigação de realizar a incorporação da normativa do Mercosul ao ordenamento jurídico nacional, quando necessário. O descumprimento dessa obrigação pode levar o Estado remisso a incorrer em responsabilidade internacional.

6.5.3 Necessidade de incorporação do Direito da Integração

Quando o Protocolo de Ouro Preto menciona que as normas emanadas dos órgãos do Mercosul têm caráter obrigatório e deverão, “quando necessário”, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais, fica patente que nem todas as normas do Mercosul devem ser incorporadas.

À primeira vista poderia parecer que o Protocolo de Ouro Preto estaria admitindo a aplicabilidade direta de certas normas do Mercosul. Mas esta linha de interpretação encontraria nas constituições nacionais dos Estados-Partes obstáculo de difícil transposição.

A referência à incorporação, quando necessária, se destina a outros fins, como esclareceu a Decisão do CMC nº 23/2000 e, posteriormente, confirmou o quarto Tribunal Arbitral *Ad Hoc*⁹³⁰. A regra geral é de que as normas do Mercosul devem ser incorporadas, mas há duas exceções principais: normas relacionadas ao funcionamento interno do Mercosul e normas preexistentes no direito interno⁹³¹.

Quando os Estados-Partes entenderem, conjuntamente, que o conteúdo de determinada norma trata apenas de assuntos relacionados ao funcionamento interno do Mercosul, consolidarão esse entendimento no texto, incluindo a seguinte frase: “Esta norma não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados-Partes, por

Internacional. *Revista de Derecho del Mercosur*, La Ley (Buenos Aires), Ano 2, nº 3, p. 28-50, junio de 1998.

⁹²⁹ MERCOSUL. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Federativa do Brasil versus República Argentina. Laudo Arbitral de 21 de maio de 2001. Parágrafo 117.

⁹³⁰ MERCOSUL. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Federativa do Brasil versus República Argentina. Laudo Arbitral de 21 de maio de 2001. Parágrafos 114-126.

regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do Mercosul”. As normas de funcionamento interno do Mercosul entram em vigor a partir da data de sua aprovação⁹³².

Não necessita de incorporação em determinado Estado-Parte a norma do Mercosul que tenha conteúdo já contemplado na sua legislação nacional. Nesse caso, a obrigação do Estado-Parte se resume a informar à SAM sobre a norma existente no direito interno⁹³³.

Concluindo, as normas emanadas dos órgãos do Mercosul devem ser incorporadas para que estabeleçam direitos e obrigações plenas no ordenamento jurídico interno dos Estados-Partes. As exceções a essa regra geral são as normas de funcionamento interno do Mercosul e as normas que tenham conteúdo já contemplado no direito interno do Estado-Parte. Neste último caso, o referido Estado deve informar a norma existente à SAM.

6.5.4 Modalidades de incorporação do Direito da Integração

A incorporação das normas emanadas dos órgãos do Mercosul não ocorre sempre conforme o processo constitucional aplicado ao Direito Internacional Público clássico. Muitas das normas são incorporadas por meio de atos administrativos do Poder Executivo, desde que as matérias reguladas estejam compreendidas na esfera de competências deste.

No caso brasileiro, quando se trata de resoluções do GMC, por exemplo, a quantidade de normas incorporadas por meio de atos administrativos do Poder Executivo tende a ser maior que aquela de normas que passam pelo processo constitucional de incorporação⁹³⁴.

⁹³¹ MERCOSUL/CMC/DEC N° 23 2000. Artigo 5°.

⁹³² MERCOSUL/CMC/DEC N° 23 2000. Artigo 5° (a).

⁹³³ MERCOSUL/CMC/DEC N° 23 2000. Artigo 5° (b).

⁹³⁴ O GMC aprovou doze resoluções no ano de 1991, das quais quatro tinham eficácia plena, três foram incorporadas por atos administrativos do Poder Executivo e uma incorporada pelo processo constitucional. No ano de 1992 foram aprovadas sessenta e sete resoluções, das quais vinte e oito tinham eficácia plena, vinte foram incorporadas por atos administrativos do Poder Executivo e nenhuma foi incorporada pelo processo constitucional. Por fim, no ano de 1993 foram aprovadas noventa e três resoluções, das quais trinta e cinco tinham eficácia plena, vinte e sete foram incorporadas por atos administrativos do Poder Executivo e sete foram incorporadas pelo processo constitucional. SILVA, Napoleão Nogueira da. Instrumentos Jurídicos do Mercosul e sua integração no Brasil. *Revista de Derecho del Mercosur, La Ley* (Buenos Aires), Ano 3, n° 1, p. 169-181, febrero de 1999.

Os principais atos administrativos que incorporam a normativa do Mercosul são “portarias” do Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO) e dos ministérios da Agricultura e Saúde, “instruções normativas” da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda (SRF/MF), “circulares” do Banco Central do Brasil (BACEN) e “resoluções” dos conselhos nacionais, como o Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) do Ministério da Justiça⁹³⁵.

O estudo do processo constitucional de incorporação requer análise prévia das teorias que tratam das relações entre direito interno e o direito produzido em âmbito internacional. Por isso, antes de se verificar a sistemática aplicada no Brasil, deve-se fazer breves comentários acerca das referidas teorias.

6.5.4.1 Teorias dualista e monista

O antigo debate entre dualistas e monistas tem sido considerado inútil por muitos autores desde meados do século XX⁹³⁶. Isso acontece porque nenhuma das duas teorias representa perfeitamente a realidade em qualquer sistema jurídico. Em resposta às disparidades entre a realidade e as teorias monistas e dualistas, surgiram as “teorias de coordenação”, que têm se revelado as preferidas pelos autores contemporâneos⁹³⁷. Mesmo assim, apesar de se considerar extinta, a disputa revela “tendência para renascer das próprias cinzas”, como afirma João Mota de Campos⁹³⁸.

O debate entre dualistas, monistas e adeptos das teorias de coordenação reflete a necessidade de expressar, em termos teóricos, as relações entre o direito interno de cada Estado e o direito criado fora do âmbito exclusivamente estatal. A questão envolve menor interesse no Direito Comunitário, pois os Estados-Membros da União Européia já adaptaram suas constituições nacionais para permitir aplicabilidade direta das normas comunitárias emanadas de estruturas supranacionais.

No Mercosul, o resgate das mencionadas teorias é importante por dois motivos principais. O primeiro motivo é que o Direito da Integração ainda é fortemente influenciado pela sistemática do Direito Internacional Público clássico. Isso justificaria

⁹³⁵ Ver, por exemplo, GARCIA JÚNIOR, Armando Alvares. *Mercosul no Brasil: quais são as normas que estão vigentes em nosso país*. São Paulo: LTr, 1988. 78 p.

⁹³⁶ LARDY. *La force obligatoire du droit international en droit interne*, p. 32.

⁹³⁷ Por exemplo, BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. Oxford: Clarendon, 1998. p. 55. SHAW. *International law*, p. 103-104.

por si só o recurso, ainda que mediante reservas, às teorias atinentes às relações entre direito interno e Direito Internacional Público clássico.

O segundo motivo é a necessidade de compreender o mecanismo de atribuição de validade, vigência e eficácia das normas da integração em face do ordenamento jurídico interno dos Estados-Partes. Não seria adequado empregar uma dessas teorias incondicionalmente. Mas é indispensável saber em que âmbito se dão as relações entre Direito da Integração e direito interno para que, com base nesse conhecimento, seja possível aperfeiçoar a sistemática do Direito do Mercosul de maneira a torná-lo mais eficaz.

6.5.4.2 Teoria dualista

O estudo das relações entre Direito Internacional e direito interno adquiriu destaque com a obra de Carl Heinrich Triepel, *Völkerrecht und Landsrecht*, publicada em 1899⁹³⁹. Alfred Verdross denominou essa teoria de “dualista” em 1914⁹⁴⁰. A difusão da teoria dualista ocorreu principalmente com as lições de Dionisio Anzilotti.

A teoria dualista é geralmente associada à concepção voluntarista do direito. Segundo esta concepção, as regras jurídicas são consideradas puro produto da vontade humana. Com relação ao Direito Internacional Público, a concepção voluntarista gerou as teorias da auto-limitação e da *Vereinbarung*⁹⁴¹. Para a teoria da auto-limitação, elaborada por Georg Jellinek, o Direito Internacional Público encontra seu fundamento

⁹³⁸ CAMPOS, João Mota de. *Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário*. V. II. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994. p. 193.

⁹³⁹ “*L'argomento dei rapporti fra diritto internazionale e diritto interno ha preso un posto prominente nella moderna letteratura, a partire dall'opera fondamentale del TRIEPEL (1899)*”. ANZILOTTI, Dionisio. *Corso di diritto internazionale*. Roma: Athenaeum, 1928. p. 48.

⁹⁴⁰ Segundo Armando Alvares Garcia Júnior, “o próprio Verdross reconheceu posteriormente a deficiência deste termo ao admitir que não existe apenas um direito interno, mas diversos, tantos quantos são os Estados, sendo preferível denominá-la de “teoria pluralista”. GARCIA JÚNIOR, Armando Alvares. *Conflito entre normas do Mercosul e direito interno: como resolver o problema? O caso brasileiro*. São Paulo: LTr, 1997. p. 127-128, esp. nota 227.

⁹⁴¹ Os autores internacionalistas apontam significativas deficiências nas teorias voluntaristas. O principal problema da teoria da auto-limitação está em sua contradição inerente: como o direito tem por função essencial limitar a vontade daqueles a que se dirige, sua força obrigatória não pode se originar da vontade que ele limita. O problema da teoria da *Vereinbarung* é que a vontade coletiva não é outra coisa senão a coincidência acidental e momentânea das vontades estatais particulares. Essa coincidência pode desaparecer a qualquer momento quando uma das vontades se modificar. Isso poria fim ao fundamento de validade do Direito Internacional Público. ROUSSEAU. *Droit International Public*, p. 36.

de validade na soberania estatal⁹⁴². Os Estados se submetem ao Direito Internacional Público apenas conforme sua vontade⁹⁴³.

A teoria da *Vereinbarung* foi desenvolvida pela escola positivista alemã (Heinrich Triepel) e italiana (Dionisio Anzilotti). O termo *vereinbarung* é usado pela doutrina alemã para descrever as “uniões” em oposição aos contratos ordinários. Naquelas a vontade de todos os participantes é coincidente, enquanto nestes os objetivos perseguidos pelos participantes são diferentes⁹⁴⁴.

A teoria dualista observa o Direito Internacional Público e o direito interno como dois sistemas jurídicos distintos, independentes e separados, que não se confundem jamais⁹⁴⁵. Enquanto o direito interno tem por base apenas a vontade de um único Estado, o Direito Internacional Público surge a partir da manifestação da vontade comum e coincidente de diversos Estados (*vereinbarung*)⁹⁴⁶.

As principais conseqüências da teoria dualista são: (i) não pode haver normas internacionais emanadas de normas internas e vice-versa; (ii) as normas internacionais não podem influir na obrigatoriedade das normas internas e vice-versa; (iii) não pode haver conflito entre Direito Internacional Público e direito interno; (iv) o Direito Internacional Público pode remeter ao direito interno e este ao Direito Internacional Público⁹⁴⁷.

Como o Direito Internacional Público e o direito interno são sistemas jurídicos completamente distintos, as normas internacionais só adquirem validade se “transformadas” em normas internas. Para Heinrich Triepel, com a transformação (apropriação) não ocorre uma simples recepção, mas uma “reprodução sob uma forma

⁹⁴² Como exceção à regra de que o voluntarismo e a teoria dualista estão associados, pode-se mencionar que a teoria da auto-limitação influenciou fortemente a teoria do monismo com primado do direito interno. ANZILOTTI. *Corso di diritto internazionale*, p. 49.

⁹⁴³ ROUSSEAU. *Droit International Public*, p. 35.

⁹⁴⁴ Conforme a teoria da *Vereinbarung*, “[l]e droit international naît dès lors de la fusion de la pluralité des volontés étatique en une volonté commune: du moment en effet que la volonté d’un Etat unique est impuissante à créer le droit international, seule une volonté collective – née de l’union de ces volontés étatique particulières – peut parvenir à ce résultat”. ROUSSEAU. *Droit International Public*, p. 35.

⁹⁴⁵ Heinrich Triepel afirma que “[l]e droit international et le droit interne sont non seulement des parties du droit distinctes, mais aussi des systèmes juridiques distincts [...] Ce sont deux cercles, qui sont en contact intime, mais qui ne se superposent jamais. C’est donc de notre point de vue une contradiction complète que d’assimiler le droit international au droit interne et inversement” (grifos no original). TRIEPEL. *Droit international et droit interne*, p. 110.

⁹⁴⁶ TRIEPEL. *Droit international et droit interne*, p. 31 e 65 passim.

⁹⁴⁷ ANZILOTTI. *Corso di diritto internazionale*, p. 50.

modificada⁹⁴⁸. Conforme a teoria dualista, portanto, para que normas de Direito Internacional Público sejam válidas perante o ordenamento jurídico interno de qualquer Estado, elas devem ser primeiro transformadas e, então, incorporada a esse ordenamento.

6.5.4.3 Teorias monistas

As teorias monistas surgiram em contraposição ao dualismo. O monismo defende que tanto o Direito Internacional Público quanto o direito interno fazem parte de um sistema unitário de normas⁹⁴⁹. As teorias monistas tendem a duas vertentes: uma defende a supremacia do direito interno, a outra vertente defende a supremacia do Direito Internacional Público. O monismo com primado do direito interno é exposto principalmente por membros da Escola de Bonn (Zorn, Erich Kaufmann, Max Wenzel) e Decencière-Ferrandière⁹⁵⁰. Para estes, a unidade do direito está no fato de que o Direito Internacional Público deriva do direito interno.

A segunda vertente do monismo defende que o direito interno deriva do Direito Internacional Público, o qual constitui ordem jurídica hierarquicamente superior. O direito interno está, portanto, subordinado ao Direito Internacional Público. Dentre os defensores do monismo com primado do Direito Internacional Público estão membros da Escola normativista austríaca (Kunz, Hans Kelsen e Alfred Verdross)⁹⁵¹ e franceses, como Georges Scelle⁹⁵².

Segundo Hans Kelsen, não é possível decidir, apenas com base em elementos lógicos, se é o Direito Internacional Público ou o direito interno que tem primado na ordem jurídica. Apesar de mostrar-se favorável ao primado do Direito Internacional Público, Hans Kelsen garante que a opção por um ou outro se reduz a argumentos políticos. O primado do direito interno tende à mundividência subjetivista,

⁹⁴⁸ TRIEPEL. *Droit international et droit interne*, p. 111.

⁹⁴⁹ KELSEN. *A teoria pura do direito*, p. 437.

⁹⁵⁰ ROUSSEAU. *Droit International Public*, p. 42.

⁹⁵¹ ROUSSEAU. *Droit International Public*, p. 42.

⁹⁵² A visão monista com primado do Direito Internacional Público pode ser melhor compreendida se analisada à luz do conceito de Direito Internacional apresentado por Georges Scelle. Para esse autor francês, “[l]e Droit International, au sens le plus compréhensif du term, est l’ordre juridique de la communauté des peuples ou Société universelle des hommes. C’est un ordre juridique terminal, dont les normes prévalent sur celles de tous autres systèmes de Droit sous-jacents, y compris les ordres nationaux, imperieux ou fédéraux”. SCELLE, Georges. *Précis de droit des gents: principes et systématique*. Paris: Domat-Montchrestien, 1948. p. 19

comparável à imagem geocêntrica, ptolomaica, do mundo. Esse tipo de teoria é usado para justificar o imperialismo⁹⁵³.

O primado do Direito Internacional Público tende à mundividência objetivista, podendo ser comparado à imagem heliocêntrica, copernicana, do mundo. A teoria do primado do Direito Internacional Público é usada na defesa do pacifismo⁹⁵⁴.

6.5.4.4 Teorias de coordenação

As teorias dualista e monista, em qualquer de suas vertentes, não representam na íntegra as práticas nacionais, nem a internacional. Esse distanciamento entre teoria e prática levou alguns autores a abandonarem a teorização das relações entre direito interno e Direito Internacional Público. Outros autores realizaram adaptações às teorias como forma de ajustar as construções teóricas às práticas jurídicas nacionais e internacionais. As teorias resultantes das adaptações podem ser chamadas de “teorias de coordenação” e têm como maiores expoentes Gerald Fitzmaurice e Charles Rousseau⁹⁵⁵.

Gerald Fitzmaurice criticou a percepção das teorias dualista e monista de que o direito interno e o Direito Internacional Público têm o mesmo campo de operações. Para esse autor, os dois sistemas não entram em conflito como sistemas, pois operam em esferas diferentes. Cada um é supremo na sua própria esfera. Pode, entretanto, haver conflitos de obrigações quando um Estado não cumpre, na esfera interna, sua obrigação internacional. Nesse caso, a lei interna não é necessariamente atingida, mas o Estado incorre em responsabilidade internacional⁹⁵⁶.

Charles Rousseau desenvolveu teoria semelhante àquela de Gerald Fitzmaurice. De acordo com Charles Rousseau, o Direito Internacional Público é direito de coordenação que não dispõe de mecanismos próprios para ab-rogar normas internas contrárias às obrigações internacionais. Os sistemas, portanto, não entram em conflito, apenas as obrigações derivadas desses sistemas podem ser opostas⁹⁵⁷.

⁹⁵³ KELSEN. *A teoria pura do direito*, p. 456-461.

⁹⁵⁴ KELSEN. *A teoria pura do direito*, p. 456-461.

⁹⁵⁵ BROWNLIE. *Principles of public international law*, p. 33-34.

⁹⁵⁶ BROWNLIE. *Principles of public international law*, p. 33-34.

⁹⁵⁷ Charles Rousseau critica a teoria dualista nos seguintes termos: “*Fondée sur la séparation des ordres juridiques, la doctrine dualiste dénie tout effet international à une règle juridique de droit interne. Les constatations suivantes sont en désaccord avec cette interprétation. a) La jurisprudence internationale ne consacre pas la théorie dualiste du renvoi avec réception [...] b) Il n'existe pas de règle générale de droit international d'après laquelle un Etat serait engagé par un traité inconstitutionnellement ratifié [...] c) Un traité international est parfaitement apte à abroger une loi interne*”. As críticas à teoria monista estão baseadas nas seguintes observações: “*a) Il n'existe pas de règle de droit international déléguant à chaque Etat la compétence à l'effet de déterminer les organes et la procédure de conclusion des traités. Au*

6.5.4.5 Prática brasileira

Cada uma das teorias apresentadas apresenta semelhanças e diferenças frente às práticas nacionais e internacionais, mas a que melhor descreveria a sistemática de funcionamento do Direito da Integração em face do ordenamento jurídico interno da República Federativa do Brasil é a teoria dualista⁹⁵⁸. Mas não se pode jamais deixar de levar em consideração as teorias de coordenação de Gerald Fitzmaurice e Charles Rousseau. A teoria criada por esses autores critica tanto o dualismo quanto o monismo, mas, em termos gerais, parece ter conotação próxima à teoria do dualismo, acrescentando apenas certos aspectos verificados no contexto jurídico nacional e internacional. Não seria, portanto, equivocado se referir a essas teorias como uma espécie de “dualismo pragmático”.

As normas do Mercosul criam obrigações internacionais para o Brasil, mas não acarretam revogação imediata da normativa interna contrária. Da mesma forma, as normas internas brasileiras não interferem nas obrigações internacionais anteriores⁹⁵⁹.

A incorporação da normativa do Mercosul corresponde a uma obrigação internacional dos Estados-Partes e representa a transferência de direitos e obrigações internacionais ao âmbito interno. Até o momento em que se processe a incorporação da normativa do Mercosul, pode-se falar apenas em obrigações, ou mesmo direitos, internacionais.

Enfim, por que o ordenamento jurídico brasileiro se aproxima do modelo dualista? Basicamente porque só se confere validade aos instrumentos internacionais no âmbito jurídico interno quando estes tenham cumprido todo o rito de incorporação, que

contraire, c'est le droit constitutionnel de chaque Etat, donc le droit interne, qui fixe à cet égard les règles de compétence et de procédure. b) Il n'existe pas de règle générale de droit international suivant laquelle une norme internationale aborgerait automatiquement une norme interne qui lui serait contraire". ROUSSEAU. Droit International Public, p. 44-46.

⁹⁵⁸ Nesse sentido, por exemplo, GARCIA JÚNIOR. **Conflito entre normas do Mercosul e direito interno: como resolver o problema? O caso brasileiro**, p. 200.

⁹⁵⁹ Aplica-se, no âmbito do Direito da Integração, o princípio de Direito Internacional Público segundo o qual “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o descumprimento de um tratado”, conforme Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, Artigo 27. Deve-se ressaltar, no entanto, a exceção do Artigo 46 da mesma Convenção de Viena: “[u]m Estado não pode invocar o fato de seu consentimento em obrigar-se por um tratado ter sido manifestado em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, como causa de nulidade de seu consentimento, a não ser que essa violação seja manifesta e diga respeito a uma regra de seu direito interno de fundamental importância” (grifou-se). ONU. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Artigos 27 e 46.

culmina com a promulgação de um decreto presidencial. A aprovação pelo Poder Legislativo e a ratificação não são suficientes para obrigar internamente o Estado brasileiro. Não existe, portanto, norma interna até que o tratado passe pelas etapas de incorporação e seja promulgado decreto do presidente da República⁹⁶⁰.

6.5.5 Incorporação e Constituição Federal

O Direito da Integração funciona com uma sistemática diferente daquela empregada pelo Direito Internacional Público clássico, uma vez que nem todas as suas normas necessitam ser incorporadas. As normas da integração que devem ser incorporadas ao ordenamento jurídico interno dos Estados-Partes podem percorrer dois caminhos. O primeiro caminho é o dos atos administrativos do Poder Executivo, sem a intervenção do Poder Legislativo.

O segundo caminho é aquele previsto pela Constituição Federal para quaisquer atos internacionais. O processo de incorporação de normas internacionais ao direito interno brasileiro corresponde a seis fases principais: (i) negociação, (ii) assinatura, (iii) aprovação, (iv) ratificação, (v) promulgação e (vi) publicação⁹⁶¹.

6.5.5.1 Negociação e assinatura

As duas primeiras fases correspondem a atribuições do Poder Executivo. Normalmente as negociações são conduzidas pelo chefe de Estado, com a participação do ministro das Relações Exteriores ou outros representantes do Poder Executivo. A assinatura é também de competência do chefe de Estado ou outro plenipotenciário. Fora

⁹⁶⁰ Lise de Almeida Kandler assegura que, em face do Artigo 5º, parágrafos 1º e 2º, e da ausência de disposições constitucionais exigindo nacionalização dos tratados internacionais, ou mesmo, dispondo sobre sua hierarquia e relações com direito interno, “pode-se inferir que se deu acolhida ao princípio do monismo jurídico” no Brasil. Não seria apenas o caso dos tratados envolvendo Direitos e Garantias Fundamentais, mas todos os tratados internacionais. Para sustentar suas conclusões, a autora apresenta três argumentos: (i) a promulgação de decreto pelo presidente da República constitui mera autenticação da regularidade do tratado, pois “não está prevista como parte do ciclo elaborativo do tratado”; (ii) o decreto presidencial não transforma o tratado em direito interno, pois, fora circunstância específicas, o presidente da República não pode legislar; (iii) a Constituição Federal, ao determinar as competências do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Justiça Federal, se refere a tratados, “o que seria redundante, caso ocorresse a sua transmutação em lei interna”. KANDLER. **O efeito das normas do Mercosul na ordem jurídica brasileira**, p. 217.

⁹⁶¹ Pode-se mencionar, ainda, um último ato que seria o registro de tratados internacionais na Organização das Nações Unidas. Esta é uma exigência da Carta da ONU, Artigo 102. A sanção em caso de descumprimento desta determinação é a impossibilidade de os Estados que ratificaram um tratado invocarem-no perante quaisquer órgãos das Nações Unidas. MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito Internacional Público**. 11. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 220-222.

os casos previstos no Artigo 12 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, a assinatura não vincula Estados⁹⁶².

6.5.5.2 Aprovação

A terceira etapa a ser percorrida para incorporação de norma internacional ao ordenamento jurídico brasileiro corresponde à aprovação do Poder Legislativo. A aprovação envolve a Câmara dos Deputados e o Senado Federal⁹⁶³.

Inicialmente, a Câmara dos Deputados recebe Mensagem do presidente da República com Exposição de Motivos do Ministério das Relações Exteriores e texto do ato internacional⁹⁶⁴. Com esses documentos se monta um processo, ao qual é atribuído um número sob designação de Mensagem.

O processo é, então, encaminhado à Comissão de Relações Exteriores⁹⁶⁵. Após exame feito pelo Relator, a referida Comissão aprecia o relatório e apresenta parecer com projeto de decreto legislativo.

Imediatamente após a aprovação do projeto pela Comissão de Relações Exteriores, esse projeto é submetido à Comissão de Constituição, Justiça e Redação⁹⁶⁶. Essa Comissão tem a incumbência de analisar aspectos constitucionais e de técnica legislativa do projeto. Aprovado pelas Comissões, o projeto é submetido à votação em plenário. Se for aprovado em plenário, a redação final do projeto é apresentada pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

O projeto de decreto legislativo segue, após aprovação na Câmara dos Deputados, ao Senado Federal⁹⁶⁷. O primeiro ato é sempre a leitura do projeto, da Mensagem presidencial e dos demais documentos relacionados. Concluída a leitura, o

⁹⁶² Conforme o Artigo 12 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, "O consentimento de um Estado em obrigar-se por um tratado manifesta-se pela assinatura do representante desse Estado: a) quando o tratado dispõe que a assinatura terá esse efeito; b) quando se estabelece, de outra forma, que os Estados negociadores acordaram em dar à assinatura esse efeito; ou c) quando a intenção do Estado interessado em dar esse efeito à assinatura decorre dos plenos poderes de seu representante ou foi manifestada durante a negociação".

⁹⁶³ Sobre a participação do Congresso Nacional na incorporação de normas internacionais ver MARTINS, Estevão de Rezende. A apreciação de tratados e acordos internacionais pelo Congresso Nacional. In TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (Ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. San José: IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, 1996. p. 263-271.

⁹⁶⁴ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 64.

⁹⁶⁵ BRASIL. RI da Câmara dos Deputados. Artigo 32, X.

⁹⁶⁶ BRASIL. RI da Câmara dos Deputados. Artigo 32, III.

⁹⁶⁷ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 65.

projeto é despachado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional⁹⁶⁸. Se o projeto for aprovado por essa Comissão sem emendas, ele segue para votação em plenário, senão deve retornar à Câmara dos Deputados⁹⁶⁹.

O projeto aprovado em plenário é considerado definitivamente aprovado e segue para promulgação. A promulgação do decreto legislativo é prerrogativa do presidente do Senado Federal⁹⁷⁰. O decreto legislativo promulgado é numerado pela Secretaria Geral da Mesa do Senado e publicado no Diário do Congresso Nacional e no Diário Oficial da União⁹⁷¹.

6.5.5.3 Ratificação

A ratificação pode ser definida como “o ato internacional [...] pelo qual um Estado estabelece no plano internacional seu consentimento em obrigar-se por um tratado”⁹⁷². A Constituição da República Federativa do Brasil atribui competência privativa ao presidente da República para “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos à referendo do Congresso Nacional”⁹⁷³. Isso significa que é competência do representante do Poder Executivo ratificar tratados internacionais.

A ratificação constitui, no entanto, “ato discricionário do Estado e no interior deste do Poder Executivo”⁹⁷⁴. O presidente da República pode desistir a qualquer momento e não ratificar o tratado, mesmo que tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional. Afinal, “pertence ao Executivo a competência para declarar internacionalmente a vontade do Estado”⁹⁷⁵.

A troca de instrumentos de ratificação (tratados bilaterais) ou o depósito desses instrumentos (tratados multilaterais) é que torna o tratado obrigatório em âmbito

⁹⁶⁸ BRASIL. RI do Senado Federal. Artigo 103, I.

⁹⁶⁹ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 65, parágrafo único.

⁹⁷⁰ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 57, parágrafo 5º.

⁹⁷¹ MARTINS. A apreciação de tratados e acordos internacionais pelo Congresso Nacional, p. 263-271.

⁹⁷² ONU. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. Artigo 2º (b). Interessante ressaltar, ainda, a definição de Francisco Rezek: “Ratificação é o *ato unilateral* com que o sujeito de direito internacional, *signatário* de um tratado, exprime *definitivamente*, no plano *internacional*, sua vontade de *obrigar-se*” (grifou-se). REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 54.

⁹⁷³ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 84, VIII.

⁹⁷⁴ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito constitucional internacional: uma introdução**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. p. 263.

⁹⁷⁵ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de Tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro**. Pofto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1995. p. 476.

internacional. Tanto que, conforme Celso D. de Albuquerque Mello, a ratificação “passou a ser considerada a fase mais importante do processo de conclusão dos tratados”⁹⁷⁶.

6.5.5.4 Promulgação e publicação

A promulgação ocorre normalmente após a troca ou depósito dos instrumentos de ratificação. Esse ato visa a incorporar a norma internacional ao ordenamento jurídico interno.

No caso específico do Brasil, a promulgação ocorre por meio de decreto do presidente da República, cujo texto é publicado no Diário Oficial da União⁹⁷⁷. A publicação, por sua vez, é “condição essencial para o tratado ser aplicado no âmbito interno”⁹⁷⁸.

6.5.7 Hierarquia do Direito da Integração no ordenamento jurídico brasileiro

A indicação da hierarquia do Direito da Integração no ordenamento jurídico brasileiro requer estudo de três casos distintos, pois as normas emanadas dos órgãos do Mercosul podem ser incorporadas de diferentes maneiras. Primeiro, as normas do Mercosul que tratem de conteúdo já presente no direito interno não demandam incorporação. Nesse caso, a hierarquia do Direito da Integração corresponde à hierarquia da norma preexistente no direito interno, portanto, jamais superior à Constituição Federal.

A segunda situação abrange as normas do Mercosul incorporadas por meio de atos administrativos. Não há como negar que a segurança jurídica em tomo de tais normas fica bastante prejudicada, pois os atos administrativos podem ser revogados por leis posteriores ou até mesmo por outros atos do Poder Executivo a qualquer momento. As normas incorporadas por atos administrativos encontram-se, portanto, na base da hierarquia legislativa brasileira.

O terceiro caso envolve as normas do Mercosul que são submetidas ao processo constitucional de incorporação. A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, não dispõe sobre a hierarquia dos tratados

⁹⁷⁶ MELLO. *Direito Internacional Público*, p. 208.

⁹⁷⁷ BRASIL. Constituição Federal. Artigo 84, VIII.

⁹⁷⁸ MELLO. *Direito Internacional Público*, p. 220.

internacionais na ordem jurídica interna. Por isso, a aferição da hierarquia das normas do Mercosul incorporadas pelo processo constitucional exige análise mais detalhada.

6.5.7.1 Relações internacionais e Constituição Federal

Aspectos relacionados às relações internacionais não são abordados de maneira minuciosa ou exaustiva pela Constituição Federal⁹⁷⁹. O assunto é tratado de maneira dispersa ao longo do texto constitucional. O Artigo 4º contém os princípios fundamentais que regem a República Federativa do Brasil no âmbito internacional. As relações com Estados estrangeiros e a participação em organismos internacionais são competência da União, conforme Artigo 21. O Artigo 84, inciso VII, confere competência privativa ao presidente da República para manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos.

O parágrafo único do Artigo 4º assegura 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”. Mas nenhuma referência é feita à possibilidade de formar organizações supranacionais nos processos de integração da América Latina⁹⁸⁰. Isso implica, em princípio, entrave à constituição de ordem jurídica comunitária no Mercosul⁹⁸¹.

⁹⁷⁹ Sobre o tratamento dispensado pela Constituição Federal às relações internacionais, ver DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo: Saraiva, 1995.

⁹⁸⁰ Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins afirmam que a simples existência do Artigo 4º, parágrafo único, sinaliza a possibilidade de formação de organizações supranacionais na América Latina. Isso porque, como já existiam organizações intergovernamentais na região (Aladi) na data da promulgação da Constituição Federal de 1988, não haveria necessidade de incluir a mencionada previsão no texto constitucional, senão para permitir a participação em organizações supranacionais. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 466. v. 1.

⁹⁸¹ Houve tentativa frustrada de reformar o parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal. O deputado Adroaldo Streck (PSDB/RS) apresentou a proposta revisional nº 1079-1, que continha disposições expressas sobre a vigência interna imediata de normas emanadas de organizações internacionais de que o Brasil fizesse parte. A proposta foi acolhida pelo relator-geral do processo de revisão constitucional, deputado Nelson Azevedo Jobim (PMDB/RS), com pequena alteração redacional: “1º As normas gerais ou comuns de Direito Internacional Público são parte integrante do ordenamento jurídico brasileiro. 2º As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte vigoram na ordem interna, desde que expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos”. O parágrafo 3º permaneceria idêntico ao parágrafo único vigente. A proposta revisional, entretanto, foi rejeitada em 2 de fevereiro de 1994. VENTURA. *A ordem jurídica do Mercosul*, p. 64.

6.5.7.2 Tratados internacionais e Constituição Federal

Os tratados internacionais também foram abordados de forma inadequada, principalmente porque não está prevista expressamente sua posição na hierarquia legislativa. Mas, além disso, houve falhas na redação dos artigos que regulam a realização e incorporação dos tratados celebrados com Estados estrangeiros e organismos internacionais.

No título referente aos Direitos e Garantias Fundamentais, o Artigo 5º, parágrafo 2º, parece atribuir hierarquia constitucional a direitos e garantias expressos em tratados internacionais de que o Estado brasileiro seja parte. Nesse caso, portanto, os tratados internacionais que tratem do assunto em pauta teriam hierarquia superior àquela do restante da legislação. A seguir, o Artigo 60, parágrafo 4º, inclui direitos e garantias individuais sob a guarda do instituto da “cláusula pétrea”, não sendo passíveis de revogação⁹⁸².

A hierarquia constitucional conferida aos tratados que tratem de direitos e garantias constituiria, contudo, uma exceção, pois a disposição não é repetida com relação aos demais tratados firmados pelo Brasil. Os órgãos jurisdicionais brasileiros recusam veementemente essa interpretação, assegurando hierarquia infra-constitucional a quaisquer tratados⁹⁸³.

O Artigo 49, inciso I, atribui competência exclusiva ao Congresso Nacional para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Com relação a essa disposição há três comentários. Primeiro, o Congresso Nacional somente resolve definitivamente sobre instrumentos internacionais se negar aprovação. Caso haja aprovação pelo Poder Legislativo, o Poder que resolve definitivamente sobre o

⁹⁸² BAPTISTA, Luiz Olavo. *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998. p. 68.

⁹⁸³ O Supremo Tribunal Federal recusa equiparação de tratados à Constituição Federal em qualquer situação. Ver casos relativos ao Pacto de San José da Costa Rica e prisão civil (HC nº 72.131-RJ. Relator Ministro Moreira Alves. Acórdão de 22.11.1995. Informativo STF nº 14); Convenção de Varsóvia e extravio de bagagem (RE nº 172.720-RJ. Relator Ministro Marco Aurélio. Acórdão de 06/02/1996. DJ de 21.02.1997, p. 2831); Convenção nº 158 da OIT e a Constituição Federal (ADIN nº 1480-DF. Relator Ministro Celso de Mello. Acórdão de 04.09.1997). Cf. ALMEIDA. *Mercosul: manual de Direito da Integração*, p. 198-199.

instrumento internacional é o Poder Executivo, ratificando e promulgando o instrumento ou não⁹⁸⁴.

O segundo comentário se refere à expressão “atos internacionais”, que admite dupla interpretação: (i) uma ampla, envolvendo inclusive os atos unilaterais; (ii) outra mais restrita, que inclui apenas os atos surgidos pelo consentimento mútuo dos Estados e que criam regras de direito. Segundo Celso D. de Albuquerque Mello, “se fosse adotada a interpretação ampla a política externa ficaria paralisada”. Por isso, a interpretação adequada seria a segunda⁹⁸⁵.

O terceiro comentário trata da parte final do referido dispositivo constitucional: “[...] que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. A partir de uma interpretação literal, apenas os tratados que envolvessem “encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” deveriam ser submetidos ao Congresso Nacional. Essa interpretação entraria nitidamente em conflito com o Artigo 84, inciso VIII, que determina que todos os tratados estão sujeitos a referendo do Congresso Nacional. A prática brasileira requer a intervenção do Poder Legislativo em todos os instrumentos de Direito Internacional Público clássico⁹⁸⁶.

O último dispositivo constitucional atinente à conclusão de tratados internacionais é o Artigo 84, inciso VIII, segundo o qual compete privativamente ao presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Os comentários feitos acima se aplicam a este dispositivo, com um outro referente à desnecessária repetição “tratados” e “convenções internacionais”, considerando que ambos tratam do mesmo objeto jurídico⁹⁸⁷.

6.5.7.3 Poder Judiciário, tratados internacionais e Constituição Federal

A Constituição Federal parece ter equiparado tratados internacionais a leis federais no Artigo 105, inciso III, alínea (a). Segundo esse dispositivo, compete ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos

⁹⁸⁴ MELLO. *Direito constitucional internacional: uma introdução*, p. 275; e MEDEIROS. *O Poder de Celebrar Tratados*, p. 117-118.

⁹⁸⁵ MELLO. *Direito constitucional internacional: uma introdução*, p. 274.

⁹⁸⁶ MELLO. *Direito constitucional internacional: uma introdução*, p. 276.

Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão “contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência”⁹⁸⁸.

A Constituição Federal atribui à Justiça Federal competência para processar e julgar “as causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País”, conforme Artigo 109, inciso II. A Justiça Federal é competente, ainda, para processar e julgar “as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional”, de acordo com Artigo 109, inciso III, da Constituição Federal.

O aspecto mais grave do tratamento dispensado pela Constituição Federal aos tratados internacionais e, conseqüentemente, a várias normas da integração, encontra-se no Artigo 102, inciso III, alínea (b). Conforme esse dispositivo, o Supremo Tribunal Federal (STF) possui competência para “declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal”. Mais uma vez parece ter o constituinte equiparado tratado internacional a lei federal.

O controle de constitucionalidade das normas do Direito da Integração representa sério risco para a consolidação e o avanço do Mercosul. Não existe dúvida de que a segurança jurídica em torno do Direito da Integração é abalada pela possibilidade de, a qualquer momento, normas elaboradas em conjunto pelo bloco serem declaradas inconstitucionais pelo órgão jurisdicional nacional e, assim, serem excluídas do ordenamento jurídico brasileiro⁹⁸⁹.

⁹⁸⁷ A referência a “tratados” e “convenções internacionais” apareceu em texto constitucional brasileiro, pela primeira vez, na Constituição de 1934, em três dispositivos: (i) Artigo 5º, inciso I; (ii) Artigo 91, inciso I, (f); e Artigo 40 (a). MELLO. *Direito constitucional internacional: uma introdução*, p. 270-272.

⁹⁸⁸ BASTOS, Carlos Eduardo Caputo. *O processo de integração do Mercosul e a questão da hierarquia constitucional dos tratados*. Brasília: ABEL, 1997. p. 12:

⁹⁸⁹ Com a finalidade de superar esse impasse, Carlos Eduardo Caputo Bastos sugere a manutenção da supremacia da Constituição Federal, mas com o estabelecimento de “procedimento legal de observância obrigatória pelo Poder Executivo no sentido de que, tão logo haja aprovação congressual, seja imediatamente expedido decreto de promulgação e, *ipso facto*, ‘antes’ do depósito dos instrumentos de ratificação, seja proposta ação declaratória de constitucionalidade”, conforme Artigo 102, parágrafo 2º, da Constituição Federal. BASTOS. *O processo de integração do Mercosul e a questão da hierarquia constitucional dos tratados*, p. 70.

6.5.7.4 Tratados internacionais e jurisprudência

As decisões adotadas pelos tribunais de justiça brasileiros com relação à hierarquia constitucional dos tratados internacionais tendem a acompanhar o acórdão emitido pelo STF no Recurso Extraordinário nº 80.004, de 1º de junho de 1977⁹⁹⁰.

O Recurso Extraordinário nº 80.004 contou com oito votos de ministros do STF. O ministro Moreira Alves estava impedido e o ministro Djaci Falcão não tomou parte do julgamento. Os votos apresentaram argumentos e posições distintos.

O ministro Xavier de Albuquerque foi o primeiro a apresentar seu voto. Citando decisões anteriores do STF, o referido ministro sustentou o primado do Direito Internacional Público sobre o direito interno. Para esse ministro, qualquer tratado deve ser cumprido e observado na íntegra até que seja devidamente denunciado.

O ministro Cunha Peixoto destacou que o debate não envolvia as teorias dualista e monista, mas disposições constitucionais internas. Para o ministro Cunha Peixoto, o Artigo 98 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), ao afirmar que os tratados internacionais prevalecem sobre a legislação tributária interna, demonstra que a regra geral é que lei posterior derroga a anterior, mesmo quando proveniente de tratados. Caso contrário, a norma tributária seria desnecessária.

O ministro Cordeiro Guerra citou Heinrich Triepel e Dionisio Anzilotti e assegurou a aplicação do dualismo no Brasil, pois a Constituição Federal permitia inclusive controle de constitucionalidade de tratados. A denúncia serviria apenas para revogar tratados no campo internacional, não no âmbito interno do Estado.

O ministro Leitão de Abreu apresentou argumentação bastante diferenciada se comparada com a dos demais ministros. Para esse Ministro, leis e tratados estão abaixo da Constituição Federal, mas não podem ser equiparados, pois são “originários de processos criativos díspares”. Lei posterior, portanto, não revoga tratado, mas afasta-lhe a aplicação. Nesse caso, se a referida lei for revogada posteriormente, o tratado adquiriria vigência novamente, sem o efeito de repristinação, proibido pela Lei de Introdução ao Código Civil, Artigo 2º, parágrafo 3º.

⁹⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Belmiro da Silveira Goes (Recorrente) versus Sebastião Leão Trindade (Recorrido). Recurso Extraordinário nº 80.004. Relator Ministro Cunha Peixoto. Acórdão de 1º de junho de 1977. R.T.J. nº 83, p. 809-848.

O ministro Rodrigues Alckmin explicou as teorias dualista e monistas com base em estudos de Charles Rousseau e, após citar a Constituição Francesa de 1958 (Artigo 55) e a Constituição da República Federal da Alemanha de 1949 (Artigo 25), afirmou que somente a Constituição pode estabelecer a supremacia dos tratados na ordem interna. Este não seria o caso brasileiro.

O ministro Antonio Neder apresentou seu voto com base em outros argumentos, que não o conflito entre tratado internacional e direito interno. O ministro Thompson Flores acompanhou os demais ministros favoráveis à equiparação dos tratados às leis internas, permitindo, portanto, a revogação daqueles por leis posteriores. Por último, o ministro Eloy da Rocha não reconheceu incompatibilidades entre o tratado e a legislação interna em questão.

Em suma, o Recurso Extraordinário nº 80.004 permite elaborar as seguintes conclusões acerca do papel dos tratados internacionais na ordem jurídica brasileira, segundo a ótica jurisprudencial predominante⁹⁹¹: (i) há tendência favorável ao dualismo no Brasil; (ii) as obrigações internacionais não produzem efeitos na ordem interna até a incorporação; (iii) a supremacia dos tratados internacionais só pode ser aferida pela Constituição Federal; e (iv) tratados internacionais encontram-se na mesma posição hierárquica que as leis federais, podendo um revogar o outro.

6.5.6 Sistema de vigência simultânea

O Protocolo de Ouro Preto contém diversos artigos sobre a aplicabilidade interna do Direito da Integração. Segundo esse Protocolo, as normas emanadas dos órgãos do Mercosul são obrigatórias, mas devem ser incorporadas ao ordenamento jurídico interno sempre que necessário⁹⁹².

A obrigatoriedade das normas do Mercosul não implica sua imediata vigência. As normas são obrigatórias desde sua aprovação pelos respectivos órgãos decisórios, mas serão consideradas vigentes somente quando outras condições forem cumpridas. A incorporação é apenas uma das exigências.

⁹⁹¹ Para análise de decisões recentes dos tribunais brasileiros acerca do conflito entre Direito Internacional Público/Direito da Integração e direito interno, ver ALMEIDA. *Mercosul: manual de Direito da Integração*, p. 198-202.

⁹⁹² MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. Artigos 9º, 15, 20 e 42.

Com relação à vigência das normas emanadas dos órgãos do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto estabelece o sistema de vigência simultânea, em contraposição ao sistema da aplicabilidade direta existente no Direito Comunitário. Na União Européia, por exemplo, as normas comunitárias diretamente aplicáveis não necessitam incorporação e adquirem vigência vinte dias após sua publicação no Jornal Oficial da União Européia, se não for estabelecido prazo diferente⁹⁹³.

O sistema de vigência simultânea requer, além da incorporação, condições adicionais para que as normas do Mercosul adquiram vigência. Esse sistema envolve três etapas. Na primeira etapa, exige-se que os Estados-Partes incorporem, quando necessário, as normas aprovadas pelos órgãos decisórios do Mercosul. Concluída a incorporação, os Estados-Partes devem comunicar tal fato à SAM.

A segunda etapa é iniciada quando todos os Estados-Partes tiverem comunicado à SAM a incorporação da referida norma. Nesse caso, a SAM informa da plena incorporação da normativa do Mercosul a cada Estado-Parte.

A terceira etapa compreende um prazo de trinta dias entre a comunicação efetuada pela SAM aos Estados-Partes e a entrada em vigor da norma do Direito da Integração. Dentro desse prazo de trinta dias todos os Estados-Partes devem dar publicidade do início de vigência da referida norma por meio dos seus diários oficiais.

O sistema de vigência simultânea é produto do modelo peculiar do Mercosul. Não se trata de aplicabilidade direta (Direito Comunitário), nem de mera incorporação e troca ou depósito dos instrumentos de ratificação (Direito Internacional Público clássico), nem de aprovação, promulgação e publicação nacionais (direito interno). O sistema exige ação concertada entre os Estados-Partes.

Resumindo, o Mercosul adota o sistema de vigência simultânea. Quando necessário, as normas emanadas dos órgãos do Mercosul devem ser incorporadas. A incorporação é dispensada quando a norma tratar do funcionamento interno do bloco ou quando tratar de conteúdo já regulado no direito interno do Estado-Parte. A incorporação ocorre por meio de processo constitucional típico de atos internacionais ou por meio de atos administrativos. Os Estados-Partes têm o dever de comunicar à SAM quando tiverem concluído o processo de incorporação da normativa do Mercosul. As normas incorporadas, porém, só adquirem vigência trinta dias após a SAM ter

⁹⁹³ UE. Tratado de Roma (CE). Artigo 254 (ex-Artigo 191).

comunicado que todos os Estados-Partes realizaram a devida incorporação ao seu ordenamento jurídico interno.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica das relações internacionais após a Segunda Guerra Mundial propiciou o surgimento de movimentos de integração em diversas regiões do mundo. Os movimentos de integração regional envolvem uma série de fenômenos convergentes, como questões de segurança e interdependência, aumento dos fluxos comerciais e estreitas relações econômicas, financeiras e políticas entre Estados.

A integração não segue modelos rígidos, mas há tendências que podem ser salientadas. A integração geralmente percorre etapas de evolução que variam conforme os objetivos, as estruturas e os mecanismos estabelecidos. A etapa transitória entre a cooperação e a integração corresponde à formação de áreas de preferências tarifárias. Já as zonas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns, uniões econômicas e uniões econômicas totais correspondem a estágios evolutivos da integração.

A forma como se processa a integração implica a elaboração de normas dotadas de características específicas. Essas normas, contudo, não são idênticas em todos os blocos de integração regional.

No continente europeu, a integração evoluiu gradativamente desde meados da década de cinquenta. As três Comunidades Europeias passaram a compor, por meio do Tratado de Maastricht, a União Europeia. A ordem normativa da União Europeia é distinta das ordens interna e internacional clássica. Os órgãos comunitários, alguns supranacionais, criam normas que são diretamente aplicáveis no ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro. Essa ordem normativa autônoma só pode ser interpretada pelo órgão jurisdicional comunitário e prevê, inclusive, efeito direto de algumas normas. A ordem normativa da União Europeia pode ser denominada Direito Comunitário.

Na América Latina e Caribe vários processos de integração estão em evolução. Os modelos adotados variam consideravelmente. A Associação Latino-Americana de Integração, sucessora da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, envolve diversos Estados da região a partir de base intergovernamental

flexível e pouco eficiente. A Comunidade Andina de Nações está inserida no movimento latino-americano de integração e, em seu processo evolutivo, criou estrutura semelhante ao modelo comunitário europeu, mas avança com dificuldades.

Desvinculados do sistema Alalc/Aladi, Estados continentais da América Central instituíram o Sistema da Integração Centro-Americana. Já os Estados insulares daquela região formaram a Comunidade do Caribe. Esses dois projetos de integração evoluíram também em direção ao modelo comunitário da União Européia e, da mesma forma que a Comunidade Andina, avançam com certa dificuldade por causa das divergências políticas e limitado desenvolvimento econômico regional.

O Mercosul surgiu como bloco sub-regional de integração no âmbito da Aladi. Acertos entre Argentina e Brasil, agregando, posteriormente, Paraguai e Uruguai, levaram à criação de estrutura diferente daquela prevista nos demais blocos da América Latina e Caribe, bem como da União Européia.

O modelo institucional do Mercosul é intergovernamental e sem delegação de parcelas de soberania, mas, no entanto, distinto das sistemáticas interna e internacional clássica. Para simplificar a análise dos aspectos jurídicos da integração, pode-se considerar qualquer ordem normativa de integração como parte do Direito da Integração Geral. Dentro desse ramo jurídico encontram-se estruturas marcadas pela supranacionalidade e outras ainda vinculadas ao tipo intergovernamental. Àquelas se confere a denominação Direito Comunitário, e a estas, presentes, por exemplo, no Mercosul, se denomina Direito da Integração.

Ao se analisarem as normas do Mercosul, assume papel central a questão referente ao grau de distinção entre o Direito da Integração e os demais ramos jurídicos (direito interno, Direito Internacional Público clássico e Direito Comunitário), pois só assim é possível atribuir, ou negar, autonomia ao primeiro.

O Direito da Integração distingue-se claramente do direito interno porque aquele é produzido fora da esfera soberana de apenas um Estado. O Direito da Integração está assentado, aliás, no consenso e nos interesses comuns de vários Estados. Deve-se destacar, ainda, que as normas da integração são destinadas a regular relações dentro dos e dentre os Estados-Partes, bem como relações entre Estados-Partes e terceiros Estados ou organizações internacionais. Outra diferença a ser apontada se refere ao fato de que a obrigatoriedade das normas da integração é anterior ao processo

constitucional de incorporação, daí o erro em se considerar a existência de normas internas como condição de validade e obrigatoriedade do Direito da Integração.

O Direito da Integração também difere sensivelmente do Direito Internacional Público clássico. Os processos de integração são lançados com base em tratados internacionais, mas a evolução desses processos é impulsionada por normas próprias. Essas normas são produzidas por órgãos específicos e visam à sobreposição de certas áreas de interesse entre os Estados-Partes. No Direito da Integração, a mera coordenação de ações entre Estados cede espaço à integração, harmonização de legislações internas, convergência de políticas nacionais e, progressivamente, à cessão de parcelas de soberania.

Apesar das diferenças apontadas acima, o Direito da Integração não possui características que permitam enquadrá-lo como Direito Comunitário, nos parâmetros do modelo europeu. As normas da integração não têm aplicabilidade direta, efeito direto, nem, necessariamente, uniformidade de interpretação. O elemento-chave para distinguir os dois sistemas encontra-se na supranacionalidade da vertente comunitária, que ainda não está presente no Direito da Integração.

Esclarecidas as diferenças entre o Direito da Integração e os demais ramos jurídicos, deve-se analisar se aquele dispõe de elementos suficientes para ser considerado autônomo. Primeiro, o Direito da Integração compreende “ordem jurídica” dotada de conjunto de normas resguardado pela previsão de sanções. As normas da integração encontram seu fundamento de validade no tratado fundador (Tratado de Assunção), na regra de reconhecimento da obrigatoriedade das normas do bloco ou, ainda, na produção legiferante conforme as disposições do ordenamento jurídico do Mercosul.

Em segundo lugar, o Direito da Integração dispõe de “organização jurídica” composta por órgãos destinados a elaborar, interpretar e aplicar as normas da integração. Não obstante as possíveis deficiências dos órgãos do Mercosul, a estrutura institucional conta com órgãos encarregados de produzirem normas, como CMC, GMC e CCM, além de órgão provisório de interpretação e aplicação do Direito da Integração, os Tribunais Arbitrais *Ad Hoc*. Com a entrada em vigor do Protocolo de Olivos, o Mercosul contará também com um Tribunal Permanente de Revisão, o que conferirá

maior segurança jurídica e uniformidade na interpretação e aplicação do Direito da Integração.

O âmbito de produção das normas da integração permite classificá-las em Direito da Integração Originário ou Direito da Integração Derivado. O primeiro surge da manifestação de cada Estado-Parte no meio internacional. O segundo reflete de forma direta o trabalho dos órgãos da integração, não importando o fato de que esses órgãos tenham composição intergovernamental, pois as decisões representam atos das instituições do Mercosul.

Comprovada a autonomia do Direito da Integração, resta detalhar seu mecanismo de geração de efeitos no âmbito interno de cada Estado-Parte. O mecanismo adotado no Mercosul é denominado “sistema de vigência simultânea”.

O sistema de vigência simultânea não prevê a aplicabilidade direta das normas da integração, mas também não transforma em *conditio sine qua non* a incorporação de todas essas normas ao ordenamento jurídico interno para adquirirem validade e vigência. Algumas normas prescindem de incorporação, como aquelas atinentes ao funcionamento do Mercosul e aquelas cujo conteúdo já esteja previsto na ordem jurídica interna.

A incorporação também se processa mediante mecanismo peculiar. Parte significativa das normas da integração é incorporada por meio de atos administrativos. Apenas parte das normas deve cumprir o rito constitucional de incorporação, que, no caso brasileiro, como na maioria dos países, requer intervenção dos Poderes Legislativo e Executivo.

A demora na produção de normas internas destinadas à incorporação do Direito da Integração corresponde a um dos maiores obstáculos à aplicação da normativa do Mercosul na ordem jurídica nacional. Além da demora, a questão da equiparação de normas da integração à legislação federal, no caso brasileiro, permite a revogação do Direito da Integração por leis ordinárias posteriores, mesmo sem denúncia dos instrumentos da integração.

A segurança jurídica é ainda mais afetada quando as normas da integração são incorporadas mediante atos administrativos de competência do Poder Executivo. Nesse caso, a qualquer momento o presidente da República e seus assessores podem alterar as normas da integração, sem maiores formalidades.

A incorporação representa somente uma etapa do sistema de vigência simultânea, pois, após terem incorporado as normas da integração, os Estados-Partes devem imediatamente comunicar tal fato à Secretaria Administrativa do Mercosul. Esse órgão se encarrega de avisar a todos os Estados-Partes que houve incorporação em todos os Estados e que, dentro de trinta dias, as respectivas normas entrarão em vigor.

A pergunta que pode ser feita é se o Direito da Integração, pautado no sistema de vigência simultânea, é condizente com o avanço do processo de integração no Mercosul. Se não for condizente, é fundamental apresentar alternativas viáveis.

Com relação ao primeiro ponto, o Direito da Integração no modelo vigente apresenta aspectos positivos e negativos. Os aspectos positivos estão ligados às vantagens decorrentes da adoção de estruturas intergovernamentais na integração. Os custos envolvidos na administração do Direito da Integração, sem órgãos supranacionais, são extremamente inferiores. O consenso em torno da criação de estruturas de tipo intergovernamental exige menor desgaste político dos Estados-Partes⁹⁹⁴. O Direito da Integração, por demandar constantes negociações, propicia maior cooperação entre Estados e decisões mutuamente aceitáveis. Em terceiro lugar, o Direito da Integração pode servir como estágio evolutivo da estrutura jurídica do Mercosul, permitindo a descoberta de falhas e imperfeições no processo de integração a serem corrigidas com a adoção de sistema normativo mais complexo.

O Direito da Integração pode servir, sem maiores empecilhos, como suporte à constituição de zonas de livre comércio ou mesmo de uniões aduaneiras, tendo em vista os objetivos limitados dessas duas etapas evolutivas da integração. Utilizando o binômio custo-benefício, o Direito da Integração é o mais adequado para a liberalização comercial e instituição de tarifa externa comum em blocos de integração.

O Mercosul, no entanto, não tem por objetivo apenas a constituição de etapas incipientes de integração. Como o próprio nome indica, o objetivo é criar um mercado comum na região, com livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas, além da TEC. Diversas políticas nacionais devem ser coordenadas e as legislações

⁹⁹⁴ O desgaste e os altos custos políticos evitados com a criação de estruturas de tipo intergovernamental são, contudo, distribuídos ao longo da cadeia de negociações posteriores que exigem consenso. Dessa forma, as vantagens advindas da escolha de estruturas intergovernamentais podem ser suprimidas pelos custos políticos impostos nas decisões seguintes. ABBOTT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan. *Hard and Soft Law in International Governance. International Organization*, Massachusetts, v. 54, n. 3, p. 430, Summer 2000.

nacionais devem ser harmonizadas para garantir a realização dos fins do Tratado de Assunção. Dessa forma, caso haja realmente interesse em instituir um mercado comum perfeito entre os Estados-Partes é indispensável a reestruturação do sistema normativo do Mercosul. Em outras palavras, o Direito da Integração presente no Mercosul constitui sistema normativo autônomo, com ordem e organização jurídicas específicas, mas apropriado apenas à consecução de uma zona de livre comércio ou união aduaneira.

Os primeiros passos em direção à criação de estruturas mais complexas no Mercosul já foram dados. Apesar da crise econômica e política por que passa a Argentina, os Estados-Partes acordaram em criar um Tribunal Permanente de Revisão, demonstrando o interesse que todos têm no fortalecimento da integração regional.

O Mercosul não foi, nem será, o único processo de integração a sofrer com períodos de pessimismo e desânimo. Na Europa, os “eurocéticos” com frequência vaticinam o fim do processo de integração em torno da União Européia. No Cone Sul, algo como “mercocéticos” também anunciam a paralisação das negociações e o fim do Mercosul. Porém, o que deve ficar claro é que, como se posiciona o presidente Fernando Henrique Cardoso em relação ao Brasil, o Mercosul não é mais uma opção dos quatro Estados-Partes, mas seu destino⁹⁹⁵.

O Mercosul talvez seja a única forma de os países do Cone Sul não serem relegados eternamente a segundo plano na política internacional. Apenas o Mercosul pode propiciar acréscimo de poder aos Estados-Partes, permitindo que estes negociem com Estados Unidos, União Européia e Japão de forma um pouco mais equilibrada. As negociações em torno da ALCA são um bom motivo para defender o aperfeiçoamento do Mercosul. O aperfeiçoamento do Mercosul, por sua vez, requer, antes de mais nada, o aprimoramento de sua estrutura institucional e jurídica.

⁹⁹⁵ Ver “Discurso do Senhor Presidente da República na XXI Reunião do Conselho do Mercado Comum, 21 de dezembro de 2001, em Montevideu” no sítio brasileiro do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em 06 de janeiro de 2002.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, Massachusetts, v. 54, n. 3, p. 421-456, summer 2000.

ABELLÁN, Victoria; VILÁ, Blanca (Coord.). *Lecciones de Derecho Comunitario europeo*. 2. ed. rev. Barcelona: Ariel, 1996.

ABREU BONILLA, Sergio. *Mercosur e integración*. 2. ed. Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 1991.

ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2000.

ALMEIDA, José Gabriel de Assis. *Mercosul: manual de Direito da Integração*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998.

_____. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Lições de Direito Comunitário*. Coimbra: Coimbra, 1989. v. 1.

ANZILOTTI, Dionisio. *Corso di diritto internazionale*. 3. ed. Roma: Athenaeum, 1927.

ARAÚJO, Nádia de; MARQUES, Frederico V. M.; REIS, Márcio M. *Código do Mercosul: tratado e legislação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

ARBUET VIGNALI, Heber. Teoria geral da integração e sistemas jurídicos comunitários. *Revista CEJ* (Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Jurídicos), v. 1, n. 2 (1997), Brasília: CJF, 1997, p. 24-28.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UnB, 1979.

BACK, Sílvia Natália Barbosa. O Pensamento Econômico Latino-Americano: O Manifesto da CEPAL. In PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). *Mercosul, ALCA e integração euro-latino-americana*. Curitiba: Juruá, 2001. p. 219-223. v. 2.

BALASSA, Bela A. **The theory of economic integration**. Homewood: Richard D. Irwin, 1961.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1998.

BASALDÚA, Ricardo Xavier. A respeito do direito da integração. **Revista de Direito do Mercosul**, Buenos Aires, n. 1, p. 71-96, fevereiro de 1998.

_____. **Mercosur y Derecho de la Integración**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.

BASTOS, Carlos Eduardo Caputo. **O processo de integração do Mercosul e a questão da hierarquia constitucional dos tratados**. Brasília: ABEI, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 1.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Brasília: UnB, 1995.

BÖHLKE, Marcelo. Análise dos Processos de Desenvolvimento e Integração da América Latina a partir das Teorias Cepalinas. In PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **Mercosul, ALCA e integração euro-latino-americana**. Curitiba: Juruá, 2001. p. 115-122.

_____. Solução de Controvérsias e Subsídios no âmbito da Organização Mundial do Comércio: o caso Brasil-Aeronaves. In PIMENTEL, Luiz Otávio, SANTIVÁÑEZ, Emma Nogales (Org.). **Los procesos de integración en el nuevo milenio**. La Paz: UCB, 2000. p. 489-494.

BROWNLIE, Ian. **Principles of Public International Law**. 5. ed. Oxford: Clarendon, 1998.

CAMPOS, João Mota de. **Direito Comunitário: direito institucional**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

_____. **Direito Comunitário: o ordenamento jurídico comunitário**. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

CANÍSIO, Márcia Jabôr. A dupla dialética das relações internacionais: elementos para a elaboração de uma visão do sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 39 (2), 1996, p. 74-96.

CARDOSO, Fernando Henrique. **As idéias e seu lugar: ensaio sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1993.

_____; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: UnB, 1981.

CASELLA, Paulo Borba. **Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1994.

_____. **Instituições do Mercosul**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997.

CATALANO, Nicola. **Manual de derecho de las Comunidades Europeas**. Buenos Aires: INTAL, 1966.

CHAMORRO MORA, Rafael. **La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana**. Manágua: Rafael Chamorro Mora, 2000.

CHARPENTIER, Jean. **Institutions internationales**. 7. ed. Paris: Dalloz, 1984.

CIURO CALDANI, Miguel Angel. Meditacion de la asimetria en los procesos de integración, con especial referencia a la relación del Brasil con los otros países del Mercosur. **Derecho de la Integración**, Universidad Nacional de Rosario (Rosario), n. 8, p. 27-29, 1998.

COSTA, José Augusto Fontoura. **Normas de direito internacional: aplicação uniforme do direito uniforme**. São Paulo: Atlas, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DALLARI, Pedro Bohomoletz de Abreu. **Constituição e relações exteriores**. São Paulo: Saraiva, 1995.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Análise das relações internacionais**. 2. ed. Brasília: UnB, 1982.

RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto. **Mercosur: integración y derecho**. Buenos Aires: Intercontinental y Ciudad Argentina, 1998.

DREYZIN DE KLOR, Adriana S. **El Mercosur: generador de una nueva fuente de derecho internacional privado**. Buenos Aires: Zavalía, 1997.

DROMI, Roberto. **Código del Mercosur**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.

_____; EKMEKDJIAN, Miguel A.; RIVERA, Julio C. **Derecho Comunitario: sistemas de integración & regimen del Mercosur**. 2. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996.

FARIA, José Ângelo Estrella. **O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção**. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993.

FARIA, Werter R. Métodos de harmonização aplicáveis no Mercosul e incorporação das normas correspondentes nas ordens jurídicas internas. In BASSO, Maristela (Org.). **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-Membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. p. 77-88.

_____. Unidade do Direito e uniformidade na interpretação e aplicação das normas do Mercosul. In BAPTISTA, Luiz Olavo; FONSECA, José Roberto Franco da (Coords.). **O direito internacional no terceiro milênio**. São Paulo: LTr, 1998. p. 375-389.

FERNANDES, António José. **Relações internacionais contemporâneas: do mundo da Europa à Europa do mundo**. Itajaí: UNIVALI, 1998.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário de Língua Portuguesa**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FONTOURA, Jorge. Fontes e formas para uma disciplina jurídica comunitária. **Revista CEJ** (Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Jurídicos), v. 1, n. 2 (1997), Brasília: CJF, 1997, p. 47-53.

FRANK, Andre Gunder. **Acumulação dependente e subdesenvolvimento: repensando a teoria da dependência**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

GARCIA JÚNIOR, Armando Alvares. **Conflito entre normas do Mercosul e direito interno: como resolver o problema? O caso brasileiro**. São Paulo: LTr, 1997.

_____. **Mercosul no Brasil: quais são as normas que estão vigentes em nosso país**. São Paulo: LTr, 1988.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 2000.

GIAMMATEI AVILES, Jorge Antonio. **Memoria anual de labores: 12 Octubre 2000 – 12 Octubre 2001**. Manágua: Corte Centroamericana de Justicia, 2001.

HART, Herbert Lionel Adolphus. **The concept of law**. 2. ed. Oxford: Clarendon, 1979.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

KANDLER, Lise de Almeida. **O efeito das normas do Mercosul na ordem jurídica brasileira**. 1998. 255 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 1995.

KELSEN, Hans. **A teoria pura do direito**. 6. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1984.

_____. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1943.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 3. ed. Reading: Addison-Wesley, 2000.

LARDY, Pierre. **La force obligatoire du droit international en droit interne**. Paris: Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1966.

LOUIS, Jean-Victor. **El ordenamiento jurídico comunitário**. 5. ed. rev. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.

MACHADO, João Bosco M.; MARKWALD, Ricardo A. **Informe Mercosur**. Buenos Aires: INTAL, n. 7, 2001.

MARTINS, Estevão de Rezende. A apreciação de tratados e acordos internacionais pelo Congresso Nacional. In TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (Ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. San José: IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, 1996. p. 263-271.

MEADE, James Edward. **Teoria de las uniones aduaneras**. Madrid: Moneda y Crédito, 1969.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. **O poder de celebrar tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1995.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito constitucional internacional: uma introdução**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

_____. **Direito Internacional Público**. 11. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 10. ed. Campinas: UNICAMP, 1998.

MIDÓN, Mario A. R. **Derecho de la Integración: aspectos institucionales del Mercosur**. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 1998.

MORGENTHAU, Hans Joachim. **Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz**. 6. ed. Buenos Aires: Latinoamericano, 1986.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria económica y regiones subdesarrolladas**. México: FCE, 1968.

NOËL, Émile. **Las instituciones de la Comunidad Europea**. Luxemburgo: Oficina de las Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994.

OLIVAR JIMENEZ, Martha Lucía. La comprensión del concepto de derecho comunitario para una verdadera integración en el Cono Sur. In BASSO, Maristela (Org.). **Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. p. 15-76.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Paradigma da Dependência**. In BEDIN, Gilmar Antônio et al. **Paradigmas das relações internacionais**. Ijuí: UNIJUÍ, 2000. p. 159-243.

_____. **Relações Internacionais: Breves apontamentos e contextualização**. In _____ (Coord.). **Relações internacionais e globalização**. Ijuí: UNIJUÍ, 1999. p. 15-65.

_____. **Relações internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá, 2001.

_____. **União Européia: processos de integração e mutação**. Curitiba: Juruá, 1999.

PABST, Haroldo. **Mercosul: Direito da Integração**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PEÑA, Félix. El Laudo Arbitral sobre las salvaguardias textiles en el Mercosur. **Revista de Derecho del Mercosur, La Ley** (Buenos Aires), Ano 4, n. 3, p. 127-137, junio de 2000.

PEREIRA, Luis Cezar Ramos. Conflito entre norma constitucional e Tratado do Mercosul – Efeitos e conseqüências diante do Direito Internacional. **Revista de Derecho del Mercosur, La Ley** (Buenos Aires), Ano 2, n. 3, p. 28-50, junio de 1998.

PEREIRA, Luiz (Org.). **Subdesenvolvimento e desenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

PEREZ OTERMIN, Jorge. **El Mercado Común del Sur, desde Asunción a Ouro Preto**. Montevideú: Fundación de Cultura Universitaria, 1995.

PESCATORE, Pierre. **Derecho de la Integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales**. Buenos Aires: INTAL, 1973.

PICO MANTILLA, Galo. **Derecho Andino**. 2. ed. Quito: Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1992.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

QUADROS, Fausto de. **Direito das Comunidades Européias e Direito Internacional Público**. Lisboa: Almedina, 1991.

RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e relações internacionais**. 5. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. 2. ed. rev. São Paulo: Martins, 1960.

REZEK, Francisco. **Direito Comunitário do Mercosul**. In CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 17, 1996, São Paulo. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. n. 18. p. 226-235.

_____. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1996.

RÍOS ÁVALOS, Bonifacio. **Derecho Comunitario**. Asunción: Intercontinental, 1998.

ROBSON, Peter. **The economics of international integration**. 3. ed. rev. London: Routledge, 1993.

ROUSSEAU, Charles. **Droit International Public**. 3. ed. Paris: Dalloz, 1965.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SAMTLEBEN, Jürgen; SALOMÃO FILHO, Calixto. O Mercado Comum Sul Americano: Uma análise jurídica do Mercosul. In RODAS, João Grandino (Coord.). **Contratos internacionais**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 239-277.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência. In BEDIM, Gilmar Antonio et al. **Paradigmas das relações internacionais**. Ijuí: UNIJUÍ, 2000. p. 245-301.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. **Mercosul e arbitragem internacional comercial**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SCELLE, Georges. **Précis de droit des gents: principes et systématique**. Paris: Domat-Montchrestien, 1948.

SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. **As teorias da integração e o Mercosul: estratégias**. Florianópolis: UFSC, 1997.

SEITENFUS, Ricardo. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SHAW, Malcom Nathan. **International law**. 3. ed. Cambridge: Grotius, 1991.

SILVA, Napoleão Nogueira da. Instrumentos Jurídicos do Mercosul e sua integração no Brasil. **Revista de Derecho del Mercosur, La Ley (Buenos Aires)**, Ano 3, n. 1, p. 161-215, febrero de 1999.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito Comunitário e da Integração**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

SOARES, Guido F. S. O direito supranacional nas Comunidades Européias e na América Latina: o caso da ALALC/ALADI e o Mercado Comum Brasil-Argentina. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 668, p. 11-34, junho de 1991.

STAHNINGER DE CARAMUTI, Ofélia. El Mercosur en un Mundo en Bloques. In _____ (Coord.). **El Mercosur en el nuevo orden mundial**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 97-124.

SYKES, Alan O. Regulatory Protectionism and the Law of International Trade. *The University of Chicago Law Review*, n. 1, v. 66, p. 1-46, winter 1999.

TELO, António José. *Do Tratado de Tordesilhas à guerra fria: reflexões sobre o sistema mundial*. Blumenau: FURB, 1996.

TRIEPEL, Heinrich. *Droit international et droit interne*. Paris: A. Pédone, 1920.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. *International relations theory*. 3. ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Trading into the future*. 2. ed. Geneve: WTO, 1998.

ZANIN, Gabriela. Mercosur, Pacto Andino y el Grupo de los Tres en el Marco del Regionalismo Abierto. In STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofélia (Coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1996. p. 149-173.

LEGISLAÇÃO, TRATADOS, NORMAS INTERNACIONAIS E JULGADOS

ALADI. CM/Resolução nº 2. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. CM/Resolução nº 6. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Tratado de Montevidéu de 1980. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

ALALC. Tratado de Montevidéu de 1960. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

ARGENTINA-BRASIL. Ata de Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Dr. Juarez de Oliveira. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. Decreto nº 313, de 30 de julho de 1948. Autoriza o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio; reajusta a Tarifa das Alfândegas, e dá outras providências. Lex: Coletânea de Legislação e Jurisprudência, São Paulo, 1948, p. 251-315.

_____. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Supremo Tribunal Federal. Belmiro da Silveira Goes (Recorrente) versus Sebastião Leão Trindade (Recorrido). Recurso Extraordinário nº 80.004. Relator Ministro Cunha Peixoto. Acórdão de 1º de junho de 1977. R.T.J. nº 83, p. 809-848.

CAN. Acordo de Cartagena. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org>> e <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Protocolo de Cochabamba. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org>> e <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Protocolo de Sucre. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org>> e <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Tratado de Criação do Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org>> e <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

CARICOM. Acordo Estabelecendo a Corte de Justiça Caribenha. Disponível em: <<http://www.caricom.com>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Tratado de Chaguaramas. Disponível em: <<http://www.caricom.com>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

MCCA. Tratado de Manágua. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

MERCOSUL. Decisões do Conselho Mercado Comum. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 4 1991; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 6 1991; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7 1991; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 8 1991; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 16 1991; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 11 1992; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 13 1993; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 5 1994; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7 1994; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 22 1994; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 25 1994; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 2 1995; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7 1996; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 2 1998; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 17 1998; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 17 1998; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 18 1998; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 25 2000; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 32 2000; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 34 2000; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 59 2000; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 59 2000; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 60 2000; MERCOSUL/CMC/DEC Nº 65 2000. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Protocolo de Brasília. ARAÚJO, Nádia de; MARQUES, Frederico V. M.; REIS, Márcio M. **Código do Mercosul: tratado e legislação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 44-55.

_____. Protocolo de Ouro Preto. ARAÚJO, Nádia de; MARQUES, Frederico V. M.; REIS, Márcio M. **Código do Mercosul: tratado e legislação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 55-75.

_____. Resoluções do Grupo Mercado Comum. MERCOSUL/GMC/RES Nº 48 1994; MERCOSUL/GMC/RES Nº 2 1991; MERCOSUL/GMC/RES Nº 68 1996.

_____. Tratado de Assunção. ARAÚJO, Nádia de; MARQUES, Frederico V. M.; REIS, Márcio M. **Código do Mercosul: tratado e legislação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 17-27.

_____. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Argentina versus República Federativa do Brasil. Laudo Arbitral de 27 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Argentina versus República Federativa do Brasil. Laudo Arbitral de 28 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Tribunal Arbitral *Ad Hoc*. República Federativa do Brasil versus República Argentina. Laudo Arbitral de 21 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

ONU. Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e relações internacionais**. 5. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 297-334.

SICA. Estatuto da Corte Centro-Americana de Justiça. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Protocolo da Guatemala. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Protocolo de Tegucigalpa. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

UNIÃO EUROPÉIA. Ato Único Europeu. Disponível em: <<http://www.europa.int>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Tratado de Maastricht. UNIÃO EUROPÉIA. *Tratados consolidados: Tratado da União Européia e Tratado que institui a Comunidade Européia*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1997. p. 35-168.

_____. Tratado de Nice. Disponível em: <<http://www.europa.int>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Tratado de Paris. Disponível em: <<http://www.europa.int>>. Acesso em 30 de janeiro de 2002.

_____. Tratado de Roma (CE). UNIÃO EUROPÉIA. *Tratados consolidados: Tratado da União Européia e Tratado que institui a Comunidade Européia*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1997. p. 07-32.

_____. Tribunal de Justiça. Caso nº 102/79. Comissão versus Bélgica. Acórdão de 6 de maio de 1980. *Recueil* 1980. p. 1473.

_____. Tribunal de Justiça. Caso nº 148/78. Ratti. Acórdão de 5 de abril de 1979. *Recueil* 1979. p. 1629.

_____. Tribunal de Justiça. Caso nº 158/80. Rewe. Acórdão de 7 de julho de 1981. *Recueil* 1981. p. 1837-1838.

_____. Tribunal de Justiça. Caso nº 38/77. Enka. Acórdão de 23 de novembro de 1977. *Recueil* 1977. p. 2212-2213.

_____. Tribunal de Justiça. Caso nº 39/72. Comissão versus República Italiana. Acórdão de 7 de fevereiro de 1973. *Recueil* 1973. p. 115.

_____. Tribunal de Justiça. Caso nº 4/73. Nold versus Comissão. Acórdão de 4 de maio de 1974. *Recueil* 1974. p. 508.

_____. Tribunal de Justiça. Caso nº 41/74. Van Duyn. Acórdão de 4 de dezembro de 1974. *Recueil* 1974. p. 1348-1350.

_____. Tribunal de Justiça. Caso nº 8/81. Becker. Acórdão de 19 de janeiro de 1982. *Recueil* 1982. p. 53.

_____. Tribunal de Justiça. Caso nº 9/70. Franz Grad. Acórdão de 6 de outubro de 1970. *Recueil* 1970. p. 838, esp. considerando 5.

_____. Tribunal de Justiça. Parecer Consultivo nº 1 de 14 de dezembro de 1991. **Recueil** 1991. p. I-6079.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso de Anulação. Casos acumulados nºs 16 e 17/62. Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e outros versus Conselho da CEE. Acórdão de 14 de dezembro de 1962. **Recueil** 1962. p. 918.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 93/71. Orsolina Leonesio versus Ministério da Agricultura e Florestas da República Italiana. Acórdão de 17 de maio de 1972. **Recueil** 1972. p. 287 et seq.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 812/79. Advogado Geral (Irlanda) versus Juan C. Burgoa. Acórdão de 14 de outubro de 1980. **Recueil** 1980. p. 2803.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 26/62. N.V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos versus Administration Fiscale Neerlandaise. Acórdão de 5 de fevereiro de 1963. **Recueil** 1963. p. 5.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 14/64. Flaminio Costa versus Ente Nazionale per l'Energie Elettrica (ENEL). Acórdão de 15 de julho de 1964. **Recueil** 1964. p. 1141

_____. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 11/70. Internationale Handelsgesellschaft mbH versus Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und futtermittel. Acórdão de 17 de dezembro de 1970. **Recueil** 1970. p. 1135.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 106/77. Administration des Finances de l'État versus Société Anonyme Simmenthal SpA. Acórdão de 9 de março de 1978. **Recueil** 1978. p. 629.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Caso nº 93/71. Orsolina Leonesio versus Ministério da Agricultura e Florestas da República Italiana. Acórdão de 17 de maio de 1972. **Recueil** 1972. p. 287 e ss.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Casos acumulados nºs C-6/90 e C-9/90. Andrea Francovich, Danila Bonifaci e outros versus República Italiana. Acórdão de 19 de novembro de 1991. **Recueil** 1991. p. I-5357.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso prejudicial. Casos acumulados nºs 21 a 24/72. International Fruit Company NV e outros versus Produktschap voor Groenten en Fruit. Acórdão de 12 de dezembro de 1972. **Recueil** 1972. c. p. 1226.

_____. Tribunal de Justiça. Solicitação de Anulação – Decisões da Alta Autoridade – Natureza geral ou individual. Recurso de Anulação. Caso nº 8/55. Fédération Charbonnière de Belgique versus Alta Autoridade da CECA. Acórdão de 16 de julho de 1956. **Recueil** 1956. p. 227.