

O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL

THE DEVELOPMENT OF THE MERCOSUR DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM

EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DEL MERCOSUR

Débora Cristina Gomes Chaim*
Danilo Garnica Simini**

¹ Graduada em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), Ribeirão Preto (SP), Brasil.

² Docente na Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP) e na Escola Brasileira de Estudos Jurídicos. Doutor em Ciências Humanas e Sociais (UFABC), Mestre em Direito (UNESP) e Advogado. Ribeirão Preto (SP), Brasil.

SUMÁRIO: *Introdução; 1.1 Direito da Integração e o processo de integração regional; 2 O Mercado Comum do Sul; 3 Solução de controvérsias internacionais; 4 O sistema de solução de controvérsias do Mercosul; 5 O Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul; 6 Considerações Finais; Referências.*

RESUMO: O processo de integração regional está relacionado com o surgimento dos blocos econômicos, tais como o MERCOSUL. A relação entre os países integrantes poderá gerar conflitos que devem ser resolvidos de forma amistosa. Nos blocos regionais são desenvolvidos sistemas de solução de controvérsias com a previsão de mecanismos apropriados. O MERCOSUL desde a sua criação vem desenvolvendo a sua sistemática de solução de controvérsias, tendo abordado a temática em mais de um tratado internacional firmado no âmbito do bloco. O presente artigo buscou analisar o desenvolvimento do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL a fim de apontar pontos positivos e negativos. A análise foi feita a partir de conceitos e debates oriundos do Direito da Integração e Direito Internacional, bem como através do levantamento dos tratados do MERCOSUL referentes à temática. Concluiu-se que apesar de avanços o sistema apresenta, além de pontos positivos, pontos negativos como o pouco acesso dos particulares e o fato de não regulamentar outros conflitos a não ser aqueles envolvendo Estados.

PALAVRAS-CHAVE: Integração regional; MERCOSUL, solução de controvérsias; Direito da Integração.

ABSTRACT: The regional integration process is related to the emergence of economic blocs, such as MERCOSUR. The relationship between the member countries may generate conflicts that must be resolved in a friendly manner. In the regional blocs, dispute settlement systems are developed with the provision of appropriate mechanisms. Since its creation, MERCOSUR has been developing its dispute settlement system, having addressed the issue in more than one international treaty signed within the bloc. This article sought to analyze the development of the MERCOSUR dispute settlement system in order to point out positive and negative points. The analysis was made based on concepts and debates arising from Integration Law and International Law, as well as through the survey of MERCOSUR treaties related to the theme. It was concluded that despite advances, the system presents, in addition to positive points, negative points such as the lack of access by private individuals and the fact that it does not regulate conflicts other than those involving States.

KEY WORDS: Regional integration; MERCOSUR, dispute settlement; Integration Law.

RESUMEN: El proceso de integración regional está relacionado con el surgimiento de bloques económicos, como el MERCOSUR. La relación entre los países miembros puede generar conflictos que deben resolverse de manera amistosa. En los bloques regionales, los sistemas de solución de controversias se desarrollan con la provisión de mecanismos apropiados. Desde su creación, el MERCOSUR viene desarrollando su sistema de solución de controversias, habiendo abordado el tema en más de un tratado internacional suscrito dentro del bloque. Este artículo buscó analizar el desarrollo del sistema de solución de controversias del MERCOSUR para señalar puntos positivos y negativos. El análisis se realizó a partir de conceptos y debates derivados del Derecho de la Integración y el Derecho Internacional, así como a través del relevamiento de los tratados del MERCOSUR relacionados con el tema. Se concluyó que a pesar de los avances, el sistema presenta, además de puntos positivos, puntos negativos como la falta de acceso de las personas y el hecho de que no regula conflictos distintos a los que involucran a los Estados.

PALABRAS CLAVE: Integración regional; MERCOSUR, solución de controversias; Ley de integración.

INTRODUÇÃO

O processo de integração regional é uma realidade na política contemporânea. Os países passaram a estabelecer articulações buscando interesses comuns, dando origem aos blocos regionais ou econômicos. Contudo, tal relacionamento pode causar controvérsias internacionais e, caso aconteçam, espera-se a sua resolução de forma pacífica. A solução pacífica de controvérsias é uma preocupação não apenas das Relações Internacionais ou da Ciência Política, mas também do Direito Internacional.

O Brasil, até mesmo por uma questão constitucional¹, esteve envolvido no processo de integração regional na América do Sul, sendo um dos países fundadores do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O bloco possui seu próprio ordenamento jurídico e um sistema de solução de controvérsias com regular desenvolvimento desde 1991 através de tratados internacionais.

Por isso, mostra-se importante discutir o desenvolvimento do sistema de solução de controvérsias do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Este é o objetivo do presente artigo, ou seja, apresentar como os tratados do bloco abordaram a temática. Assim, será possível não apenas apontar o desenvolvimento da temática em si, mas também indicar pontos positivos e negativos.

A fim de alcançar o objetivo citado o artigo abordará inicialmente o Direito da Integração e sua relação com o processo de integração regional. Feitas tais considerações gerais, será apresentado o Mercado Comum do Sul, particularmente, sua criação e estrutura institucional. Posteriormente, o artigo irá apresentar a temática da solução de controvérsias de acordo com o Direito Internacional e por fim irá discutir o sistema de solução de controvérsias no âmbito do Mercosul, apontando seu desenvolvimento, além dos pontos positivos e negativos nele existentes.

1.1 DIREITO DA INTEGRAÇÃO E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Pode-se afirmar ser o Direito da Integração o ramo do Direito Internacional que se propõe a estudar meios e mecanismos a fim de melhor efetivar a integração regional dos Estados, geralmente com proximidade geográfica entre eles, possuindo propósitos e objetivos semelhantes a serem alcançados. Tais características conduzem os Estados de tal região para um conjunto de regras a facilitar as relações, minimizando a barreiras da nacionalidade com o intuito de fortalecer a economia e assistência mútua. Desta forma, o Direito da Integração é o ramo do Direito voltado ao estudo da integração regional, empregado para atingir a finalidade de fortalecimento econômico mediante a criação de um bloco econômico.

Em linhas gerais, existem quatro principais formas ou fases do processo de integração regional: a Zona de Livre Comércio, a União Aduaneira, o Mercado Comum e a União Econômica e Monetária. Na Zona de Livre Comércio os Estados se unem e estabelecem, por meio de tratados internacionais, o bloco econômico para tornar livre a circulação de mercadorias entre os integrantes, diminuindo eventuais impostos e taxas, bem como mantendo a liberdade dos Estados-membros para se relacionarem comercialmente com outros Estados. A União Aduaneira, por sua vez, além de fomentar o comércio entre os próprios Estados componentes do bloco, cria regimentos àqueles Estados que não fazem parte dele, de modo a facilitar a relação entre os Estados-membros objetivando garantir preferência aos países do próprio bloco, e aqui fala-se em Tarifa Externa Comum (TEC), ou seja, aplicam-se taxas de importação e exportação mais elevadas em operações envolvendo países de fora do bloco, conseqüentemente deixando os produtos destes países mais caros, gerando maior circulação econômica no bloco.

O Mercado Comum constitui uma etapa de integração mais profunda quando comparada com as anteriores, pois além de ter uma tarifa externa comum para os países participantes, é implementada a livre circulação dos fatores

¹ O artigo 4º, parágrafo único, da Constituição enuncia 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.”

de produção, como bens, serviços, capital e mão-de-obra, tornando as barreiras para o tráfego econômico quase inexistentes. Como última fase do processo de integração regional, a União Econômica e Monetária pressupõe certa complexidade, pois nesta fase os Estados-membros adotam moeda e banco central únicos. Portanto, é colocado em prática um plano de homogeneização das políticas financeiras, sociais, fiscais, econômicas e monetárias. As moedas nacionais deixam de circular dando espaço para uma única moeda. Na União Econômica e Monetária os países formam uma organização supranacional, dotada de soberania para impor aos Estados-membros as decisões tomadas no âmbito internacional. A União Europeia é o bloco que mais se aproxima da integração por União Econômica e Monetária, não obstante alguns países do bloco não integrem a chamada zona do euro.

É importante frisar a liberdade de escolha quanto às diversas formas de integração que cada bloco ao ser criado possui. Nesse sentido, não existe forma sacramental a determinar a integração de maneira uniforme para toda a comunidade internacional. Ademais, a União Econômica e Monetária, por ser mais avançada, possui um ordenamento jurídico mais sofisticado. Na União Europeia, por exemplo, não vigora o Direito da Integração, mas sim o Direito Comunitário, mais avançado e complexo. O Direito Comunitário é uma ramificação do Direito Internacional com características próprias. É diferente do Direito da Integração, pois este possui a intergovernabilidade como componente basilar de sua estrutura, enquanto o Direito Comunitário apresenta a supranacionalidade como sustentáculo para eventuais tomadas de decisões. Logo, entende-se o Direito Comunitário como aquele Direito constituído pelos tratados e normas constantes dos atos legislativos adotados pelas instituições comunitárias. Assumindo um caráter supranacional, e natureza público-privada, constitui o Direito Comunitário uma espécie de desdobramento do Direito Internacional.²

Cria-se novo conjunto de regras de alcance comunitário que transcende a soberania dos próprios países participantes, ou seja,

[...] os tratados constitutivos e outros instrumentos criam obrigações para os Estados dentro de um quadro formal de direito internacional, mas que também têm efeitos que ultrapassam a conformação clássica internacionalista, já que criam um novo sistema legal - comunitário - com suas características próprias, do qual surgem regras fundamentais, com hierarquia superior à norma nacional e que fundam um conjunto de normas jurídicas a ele subordinado.³

A intergovernabilidade tem relação intrínseca com o Direito Internacional Público na sua concepção clássica, portanto, não há que se falar em transferência de parte da soberania dos Estados-membros para o organismo criado. A intergovernabilidade é, por exemplo, o componente estrutural da criação do Mercosul, ou seja, em regra não existe outra forma de solver as questões no interior do bloco a não ser submetendo-as à prévia análise dos órgãos responsáveis pela recepção das normas de Direito Internacional conforme previsão constitucional própria de cada Estado, visto que

Os blocos econômicos regidos pelos princípios do Direito Internacional clássico carecem de mecanismos e institutos jurídicos próprios capazes de assegurar a primazia e a aplicabilidade direta das normas produzidas por suas instituições, pois os Estados que os integram não consentem, em decorrência do conceito de soberania, delegar poderes a entidades de natureza supranacional. É o caso do MERCOSUL. Assim a aplicabilidade de normas comuns aos Estados-partes fica condicionada aos mecanismos internos de recepção previstos na Constituição de cada país.⁴

A principal característica do Direito Comunitário é a supressão da internalização na forma clássica do Direito Internacional Público. Ao falarmos no processo de internalização dos tratados no ordenamento jurídico dos

² SANTOS, Julio César Borges dos. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Leud, 2009.

³ DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. MERCOSUR: origen, fundamentos, normas y perspectivas. Curitiba: Juruá, 2007, p. 228.

⁴ GOMES, Eduardo Biacchi, Supranacionalidade e os blocos econômicos. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, vol. 38, pp. 159-183, 2003, p. 172.

Estados convém aclarar breves considerações sobre a sua elaboração. Os tratados internacionais são instrumentos jurídicos formais, firmados entre sujeitos de Direito Internacional Público, cuja finalidade é positivizar e regulamentar determinada relação jurídica. A Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados de 1966 disciplinou a forma como os tratados devem ser feitos no intuito de padronizá-los e proporcionar melhor compreensão do instrumento em toda a comunidade internacional.

Assim, nos termos da Convenção de 1966, para que um tratado seja considerado válido, requer-se que as partes contratantes (Estados ou Organizações internacionais, estas últimas reguladas pela Convenção de 1986) tenham (1) capacidade para tal, que os seus agentes signatários estejam (2) legalmente habilitados (por meio de carta de plenos poderes, assinada pelo Chefe do Executivo e referendada pelo Ministro das Relações Exteriores), que haja (3) mútuo consentimento (que se revela no livre e inequívoco direito de opção do Estado, manifestado em documentação expressa) e que o seu objeto seja (4) lícito e materialmente possível (porque a promessa de uma prestação de caráter absoluto, amoral ou irrealizável – como v.g. a que vai de encontro às normas de jus cogens – é incapaz de formar um vínculo jurídico válido).⁵

A princípio, no âmbito internacional, a elaboração de um tratado tem início com a sua negociação e assinatura feita pelo Poder Executivo. A partir da assinatura do tratado, inicia-se o trâmite de referendo ou aprovação, realizado pelo Poder Legislativo, para que seja submetido posteriormente à ratificação. No Brasil, é obedecido o rito de celebração de tratados disciplinado nos artigos 84, VIII, e, 49, I da Constituição Federal de 1988. Desse modo, o conteúdo do tratado é posto em votação pelo Poder Legislativo federal (Congresso Nacional), que avaliará as normas sem modificá-las, salvo quando o dispositivo admitir reservas.

Em seguida, após a aprovação pelo Congresso Nacional com votações nas duas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal), o Poder Executivo ratifica o tratado e após ocorre a fase de promulgação por meio de decreto do Executivo. A promulgação incorpora o tratado ao ordenamento jurídico interno. Por fim, o tratado internacional será publicado no Diário Oficial da União para ciência da população.

No Direito Internacional Público os tratados são considerados como uma das principais fontes normativas. Como vimos, a internalização dos tratados internacionais passa por complexo processo. Diversamente, no Direito Comunitário os Estados-membros abrem mão de parte da sua soberania para que o bloco criado passe a decidir de maneira soberana acerca da participação em acordos e tratados, e tal operação resulta na aceitação imediata das normas por parte dos Estados-membros, ou seja, passam a aceitar a decisão dos tratados automaticamente, através da primazia do ordenamento supranacional em contraposição ao nacional. Nas decisões tomadas no âmbito da União Europeia, por exemplo, podemos sinalizar os efeitos do Direito Comunitário. O Direito Comunitário, portanto, englobará aquelas normas aplicadas no contexto da ordem jurídica comunitária, abrangendo desta forma os direitos fundamentais, a jurisprudência dos tribunais, os princípios gerais do direito, o direito originado das relações externas das comunidades, bem como o direito complementar relativo aos atos convencionais derivados das relações entre os Estados-membros para aplicação dos tratados.⁶

A supranacionalidade é justamente o oposto da intergovernabilidade, pois designa parcela da própria soberania para o organismo criado a fim de resolver conflitos e estabelecer normas às quais os Estados-membros do bloco formado devem se submeter. Ou seja, a supranacionalidade, instituto peculiar do Direito Comunitário, permite eficaz aplicação e interpretação de suas normas.⁷

⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 5ª edição, São Paulo: RT, 2011, p. 200.

⁶ SANTOS, Julio César Borges dos. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Leud, 2009.

⁷ GOMES, Eduardo Biacchi, Supranacionalidade e os blocos econômicos. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, vol. 38, pp. 159-183, 2003.

2 O MERCADO COMUM DO SUL

O sentimento de unificação de Estados distintos para atingirem objetivos em comum era preexistente até mesmo aos tratados assinados pré-constituição do Mercosul. A história nos mostra que, em meados do século XIX, Simón Bolívar e José de San Martín se dedicaram à busca da unificação dos povos latino-americanos e, apesar de estarem focados em livrar seus respectivos países de continuarem exercendo papel de colônia espanhola, o desejo de ajuda mútua pactuado entre eles era presente, denotando certos traços, ainda embrionários, afeiçoados à integração.

Acompanhando o desejo histórico de unirem países para atingirem interesses comuns, por volta de 1915, Argentina, Brasil e Chile planejaram tal aproximação, efetivando o que seria o Bloco ABC, no entanto, em virtude da influência do governo norte-americano no governo brasileiro a ideia foi desestimulada.

No ano de 1948 foi criada a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) pelas Nações Unidas, com o objetivo de ampliar o consumo dos produtos por meio do aumento da zona do comércio. Posteriormente, no ano de 1960, surgiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), tendo como países componentes da associação Brasil, Chile, Uruguai, Argentina, Peru, México, Paraguai, Colômbia, Venezuela, Bolívia e Equador, mas a iniciativa não teve muito êxito em decorrência da resistência em flexibilizar a liberação comercial. Em 1980 foi criada a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), formada pelos mesmos países componentes da ALALC na tentativa de tornar os mecanismos de comércio mais brandos, ambas criadas por meio de tratados assinados em Montevidéu.

A interação entre Brasil e Argentina desempenhou papel importante para a criação do Mercosul. A primeira aproximação efetiva entre os países em termos de integração regional foi a assinatura da Declaração de Iguazu, em 1985, na qual os países pretendiam acelerar o processo de integração bilateral. Em 1986, assinaram a Ata para a Integração Brasil-Argentina, resultando na criação do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). No ano de 1988, Brasil e Argentina assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, cujo objetivo era implementar, no prazo de dez anos, uma área de livre comércio. Em 1990, foi assinada a Ata de Buenos Aires, com o propósito de reduzir em quatro anos e meio o prazo para o implemento de uma área de livre comércio, e tendo como objetivo a criação de um mercado comum, dando ensejo à criação posterior do Mercosul.

No ano de 1991, na cidade de Assunção, foi firmado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o Tratado de Assunção, dando origem, embora desprovido de personalidade jurídica, ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). A partir do Tratado de Assunção amplia-se o alcance e os objetivos do que originalmente fora um projeto argentino-brasileiro.⁸

Esses quatro países, diante da evolução dos acontecimentos internacionais (criação de grandes blocos econômicos) perceberam que sua união promoveria o desenvolvimento científico, tecnológico, comercial e econômico, modernizando e ampliando a oferta de bens e serviços, visando melhor o nível de vida de seu povo.⁹

O tratado responsável por criar o Mercosul já previa o objetivo de transformar a união aduaneira entre os Estados-membros num Mercado Comum. A ausência de personalidade jurídica do bloco criado pelo Tratado de Assunção, bem como uma série de modificações outrora não previstas resultou no Protocolo de Ouro Preto no ano de 1994. A assinatura do Protocolo de Ouro Preto, cujo objetivo era complementar as ausências verificadas no tratado firmado pelos Estados participantes do bloco anteriormente, enfim revestiu o Mercosul do *status* de Organização Internacional ao atribuir a ele personalidade jurídica até então inexistente.

Além da atribuição de personalidade jurídica ao bloco recém criado, o Protocolo de Ouro Preto organizou a estrutura institucional do bloco, criando organismos de atuação para realizarem as progressões de integração propostas na sua constituição. Nesse contexto, a estrutura do Mercosul conta com os seguintes órgãos: Conselho do

⁸ REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁹ JESUS, Avelino de. Mercosul: estrutura e funcionamento. São Paulo: Aduaneiras, 1993, p. 21.

Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) atualmente Parlamento do Mercosul (PARLASUL); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

Conforme explicam Seitenfus e Ventura¹⁰, o quadro institucional do Mercosul foi aperfeiçoado pelo Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, o qual criou uma estrutura institucional possível de ser chamada de definitiva. O referido tratado internacional instituiu órgãos definitivos e manteve a natureza intergovernamental, assegurando a permanência do sistema decisório do consenso. Em decorrência das medidas adotadas, o Mercosul apresenta uma estrutura que não comporta a transferência de competências estatais.

Os três primeiros órgãos componentes do Mercosul supramencionados são órgãos decisórios. O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do bloco, responsável por conduzir a integração e assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, ou seja, instituir o mercado comum. Ele é o grande impulsionador político da integração ao colocar em primeiro lugar os interesses da comunidade¹¹. Fazem parte do Conselho do Mercado Comum os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia dos Estados Plenos.

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul, e conta com quatro membros titulares e quatro membros suplentes por país, e se encontram pelo menos uma vez por trimestre. Tem o condão de proferir resoluções cujo teor possui caráter obrigatório aos Estados Plenos.

A Comissão de Comércio do Mercosul é o órgão responsável por zelar pela aplicação de políticas comerciais entre os países componentes e países de fora do bloco, ou entre os próprios países integrantes do Mercosul, a fim de garantir o bom funcionamento da união aduaneira. Coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores, a Comissão de Comércio do Mercosul é composta por quatro membros titulares e quatro membros suplentes por Estado Parte. A Comissão de Comércio do Mercosul conta com a assistência de órgãos ou foros dependentes, denominados “Comitês Técnicos”, para o cumprimento de seus encargos. O resultado da reunião da Comissão de Comércio do Mercosul são diretrizes, com efeito obrigatório aos Estados Plenos.

Em vias de se expandir por todo o continente sul-americano, o Mercosul trouxe em sua constituição a possibilidade de novos Estados, com interesses compatíveis com o bloco, se unir a ele. Os Estados-membros do Mercosul dividem-se em duas categorias: Estados Plenos e Estados Associados. Em sua formação original o Mercosul possuía os Estados do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, sendo estes Estados os chamados Estados Parte. Em 2012, a Venezuela foi incorporada no Mercosul como novo sócio. A Bolívia, considerada como Estado Associado desde 1996, encontra-se no *status* de Estado Parte em processo de adesão. Por outro lado, os Estados Associados do Mercosul são Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname.

A diferença entre países com *status* de Estados Plenos e Estados Associados é que na qualidade de Estados Plenos os países são signatários do Tratado de Assunção, bem como gozam de plena liberdade para participar com voz ativa e voto nas reuniões dos órgãos da estrutura institucional do Mercosul, enquanto na qualidade de Estados Associados os países podem participar do bloco por associação sem estarem ligados ao Tratado de Assunção, sendo que este fator irá refletir no compromisso permanente do Mercosul com o aprofundamento do processo de integração latino-americano e a importância conferida à intensificação das relações com os países membros da ALADI. Aos Estados Associados também é dada a possibilidade de participar nas reuniões dos órgãos do Mercosul para tratar temas de interesse comum, mas apenas com direito à voz.

Ainda no âmbito institucional do Mercosul, existe a figura da Presidência *Pro Tempore*, sendo o ocupante do cargo o responsável por representar o Mercosul em questões internacionais, bem como convocar e presidir reuniões do Conselho. A Presidência *Pro Tempore* é um cargo de gerência superior, presidência, do Conselho do Mercado Comum. A presidência do Conselho é exercida num sistema rotacional dos Estados Plenos, com durabilidade de seis meses e seleção por ordem alfabética dos países.

¹⁰ SEITENFUS, Ricardo Antônio; VENTURA, Deisy. Introdução do Direito Internacional Público. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

¹¹ ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento. Manual de direito internacional público. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Apesar de ainda enfrentar diversas barreiras, o Mercosul tem pretendido, desde sua criação com o Tratado de Assunção, alcançar patamar elevado de integração. De acordo com dados disponibilizados pela plataforma digital do Mercosul, as pautas de discussão e programas político-sociais têm trazido à tona questões não só comerciais, mas também no âmbito dos direitos humanos e cidadania, demonstrando os passos que o bloco tem dado na caminhada – mesmo que lenta - rumo à concretização do Mercado Comum.

O Mercosul é uma união aduaneira em transição com o objetivo de atingir o patamar de mercado comum. Alguns autores, porém, afirmam ser o Mercosul ainda uma união aduaneira imperfeita ou incompleta, pois o bloco utiliza a tarifa externa comum, mas os países podem formular exceções à sua utilização.

Entretanto, o bloco regional criado pelo Tratado de Assunção e aprimorado pelo Protocolo de Ouro Preto, apesar de caminhar a curtos passos, está cada vez mais próximo de progredir para um sistema de integração mais complexo. Talvez o caminho para efetivar o Mercado Comum seja mais longo no Mercosul porque sua fundação está totalmente embasada na concepção e nos princípios clássicos do Direito Internacional Público, ou seja, sua estrutura foi calcada sobre ideia de cooperação mútua e intergovernabilidade entre os Estados-membros, que muitas vezes dificulta a evolução do bloco para uma integração regional mais estruturada como aquela tida no Direito Comunitário.

Como vimos durante o desenrolar do artigo, o Mercosul é a concretização de um desejo antigo dos países da América do Sul em constituírem uma união econômica para o fortalecimento mútuo dos Estados e melhor colocação na atividade econômica global. O idealizado bloco econômico de integração regional almeja, desde os primórdios de sua constituição, a evolução da presente fase de União Aduaneira para a formação de um Mercado Comum.

Considerando os avanços econômicos, institucionais e práticos do Mercosul e, em decorrência do corolário desses avanços, ou seja, o estreitamento de relações entre os países do bloco, é de se esperar, como em toda relação humana, o surgimento de inevitáveis conflitos. Tendo em vista a grandeza dos possíveis conflitos se fez necessária a elaboração de um sistema de solução de controvérsias capaz de estabelecer a ordem com parcimônia e diplomacia, visando o bem comum. Assim, antes de analisarmos o desenvolvimento do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, apresentaremos algumas considerações acerca dos meios de resolução de conflitos de acordo com o Direito Internacional.

3 SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS INTERNACIONAIS

Resolver conflitos de maneira pacífica é um grande passo para a sociedade civilizada. O ser humano em sociedade está suscetível a conflitos, assim como os países ao se relacionarem na esfera internacional. Ao longo da história vimos nações inteiras se digladiarem por meio de guerras em busca de solucionar seus litígios. As diversas vias para solucionar controvérsias internacionais advém de um processo evolutivo, o qual ampliou as possibilidades de meios pacíficos a serem utilizados pelos Estados, como bem pontua Rezek:

Nos primeiros anos do século XX a referência aos *meios diplomáticos* e à *arbitragem* teria esgotado o rol das vias possíveis de solução pacífica de pendências entre Estados. A era das organizações internacionais trouxe consigo alguma coisa nova. A arbitragem hoje concorre, no plano das vias jurisdicionais, com as cortes permanentes, entre as quais a da Haia aparece como o grande exemplo. Além disso, fora do âmbito jurisdicional, construiu-se uma variante do acervo de meios diplomáticos: cuida-se do recurso às organizações internacionais, destacadamente àquelas de vocação política, na expectativa de que seus órgãos competentes acompanhem as partes e resolvam o conflito. É usual que se denominem *meios políticos* de solução de conflitos internacionais os mecanismos existentes no âmbito dessas organizações.¹²

De modo geral, a fim de munir-se previamente de meios para dirimir conflitos e litígios de dimensão internacional que possam surgir e colocar em risco a manutenção da paz e da segurança internacional, o artigo 33 da Carta das

¹² REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 204.

Nações Unidas prevê que as partes deverão buscar uma solução por negociação, investigação, mediação, conciliação, arbitragem, acordo judicial, recurso a agências regionais ou arranjos ou outros meios pacíficos de sua própria escolha.

Ao instituir amplo rol com meios de solução de controvérsias entre os Estados, a Carta das Nações Unidas deixa os sujeitos escolherem livremente qual mecanismo atenderá melhor a solução do seu litígio, ou seja, os sujeitos acabam podendo escolher livremente dentre as alternativas existentes, podendo indicá-los em tratados ou até defini-los após o surgimento de um conflito. Quer dizer, os Estados em litígio vão escolher a forma da solução pacífica de controvérsias, que pode ser prévia ou mesmo quando surge o litígio.¹³

É possível dizer que o debate pacífico e estruturado por organizações internacionais é a forma de resolver conflitos colocada aos países da comunidade global e seguir essa forma civilizada de solucionar possíveis conflitos existentes é imprescindível ao Estado para se manter como sujeito coexistente nas relações do mundo atual. Por existirem muitos métodos de solução pacífica de controvérsias internacionais é possível classificá-los em três categorias: duas de caráter amistoso (meios diplomáticos e meios jurídicos) e a última de caráter não amistoso (meios coercitivos).¹⁴

Os meios diplomáticos são as negociações diretas, os congressos e conferências, os bons ofícios, a mediação, a conciliação e o sistema consultivo. Como se espera, nas negociações diretas a controvérsia é discutida no âmbito das relações exteriores por meio do debate pacífico entre os representantes dos Estados em controvérsia, podendo resultar a negociação em desistência do direito pretendido por parte de um dos Estados, a aquiescência, ou seja, o reconhecimento por parte dos Estados do direito debatido, e a transação que será quando os Estados estabelecerem concessões recíprocas. Nas negociações diretas não há participação de um terceiro na tentativa de resolução do conflito.

Os congressos e conferências são os meios empregados para resolver questões que envolvam interesses comuns de vários Estados, ou vise a solução de um conjunto de questões divergentes. Os bons ofícios, por sua vez, são uma espécie de ponte estabelecida por algum Estado ou Estados fora da lide, ou Organização Internacional, a fim de viabilizar aos litigantes um campo para diálogo. O Estado ou Organização Internacional prestadores dos bons ofícios poderão ser solicitados pelos litigantes ou se oferecerem para ajudar no debate da questão, sendo seu papel limitado a fazer a ligação entre os países sem participação da resolução da controvérsia em si.

O instituto dos bons ofícios não possui previsão expressa na Carta da ONU. A justificativa é que o instituto é utilizado no âmbito internacional como meio pacífico de resolver litígios há muito tempo, desde antes de sua positividade nos tratados, portanto seu uso é antigo, apesar de sua positividade ser mais recente. Outrossim, os bons ofícios integram o corpo da Carta das Organizações dos Estados Americanos (OEA) de 1948, no Capítulo IV, bem como na Convenção Europeia para a Solução Pacífica dos Litígios de 1957, e também na Carta da Organização para a Unidade Africana (OUA) de 1968, art. XIX.

Quanto à mediação, este método se assemelha aos bons ofícios, podendo os Estados fora do conflito oferecerem ajuda ou serem solicitados a prestar ajuda negocial, no entanto se difere em relação ao seu limite de participação, tendo maior influência nas tratativas para resolver a controvérsia. Em outras palavras, o mediador poderá apresentar uma proposta para a resolução do conflito e poderá ser uma pessoa, uma ONG ou até mesmo um Estado¹⁵. A conciliação se assemelha à mediação, porém é realizada geralmente por um órgão colegiado composto por um número ímpar de membros.

O sistema consultivo é basicamente uma troca de opiniões entre Estados interessados em resolverem determinada questão internacional a fim de se conciliarem. A princípio, o sistema consultivo foi um método aplicado para manter a paz entre os países do continente americano mas, posteriormente, por meio da 8ª Conferência Internacional

¹³ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 3ª Ed. Salvador: Jus Podivm, 2011.

¹⁴ ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento. *Manual de direito internacional público*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹⁵ HERZ, Monica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (org.). *Mediação internacional*. Rio de Janeiro: Vozes/Editora PUC-Rio, 2016.

Americana em Lima, 1938, se reestruturou para atender a outras questões que não somente acerca da paz entre as nações. Atualmente, conforme pontuam os autores Accioly, Casella e Silva¹⁶, o sistema consultivo interamericano tem dois aspectos, o primeiro é o de método para solução pacífica de controvérsias e o segundo é o do processo para o estudo rápido de problemas considerados urgentes de interesse comum para os Estados-membros da OEA.

Em relação aos meios jurídicos de solução de controvérsias encontram-se os Tribunais Internacionais e a arbitragem. Baseada no Direito Internacional, as Cortes e Tribunais Internacionais¹⁷ são entidades judiciárias permanentes, cujo objetivo é o julgamento de litígios de caráter internacional por meio de um processo preestabelecido, podendo recorrer a esse meio de solução de controvérsias tanto os Estados quanto organismos internacionais que possuam personalidade para tanto. As Cortes e Tribunais Internacionais se propõem a julgar, interpretar e aplicar as fontes do Direito Internacional, proferindo decisões vinculantes. Além do mais, os Tribunais vão desde entidades cuja matéria é de alcance amplo, como a Corte Internacional de Justiça, até aquelas que se dedicam a resolver controvérsias sobre temas específicos, como o Tribunal Internacional de Direito do Mar.

Dentre os meios de jurídicos de solução de controvérsia também podemos citar a arbitragem. A arbitragem é uma forma pacífica e alternativa de resolver controvérsias, havendo na composição da arbitragem os representantes das partes e um membro imparcial (árbitro), sendo necessária a preexistência de questão jurídica conflitante para que a arbitragem ocorra, como dispõem as Convenções de Haia de 1899 e 1907.

A arbitragem pode ser definida como o meio de solução pacífica de controvérsias entre Estados por uma ou mais pessoas livremente escolhidas pelas partes, geralmente por meio de um compromisso arbitral que estabelece as normas a serem seguidas e onde as partes contratantes aceitam, de antemão, a decisão a ser adotada.¹⁸

A arbitragem se apresenta de duas formas: arbitragem voluntária/facultativa, sendo aquela arbitragem estipulada pelas partes a partir do conflito estabelecido, e regida por meio de documento a parte; e a arbitragem obrigatória/permanente, advinda de acordo prévio no qual as partes estabelecem a resolução do conflito antes dele ocorrer, e fazem a estipulação da arbitragem como forma de resolver controvérsias no próprio documento.

A escolha do árbitro ou árbitros geralmente é estabelecida no compromisso arbitral, mas nada impede que as partes os indique individualmente, sendo o árbitro pessoa de confiança das partes. É comum as partes optarem por eleger um tribunal arbitral *ad hoc* em vez de elegerem um único arbitro. No tribunal arbitral *ad hoc*, as partes elegem um conjunto de árbitros havendo entre eles um árbitro que exercerá o desempate da questão caso seja necessário. Na mesma oportunidade em que dispôs sobre resolução pacífica de controvérsias, a Convenção de Haia de 1899 estabeleceu a criação da chamada Corte Permanente de Arbitragem.

Por fim, as comissões internacionais de inquérito, criadas no âmbito da primeira Conferência da Paz em Haia, no ano de 1899, são órgãos cujo objetivo é investigar fatos litigiosos para solucionar a controvérsia, ou seja, as comissões foram “criadas para facilitar soluções de litígios internacionais ou para elucidar fatos controvertidos, por meio de uma investigação imparcial e criteriosa”¹⁹. As comissões não foram criadas com o intuito de julgar os fatos, mas apurar o ocorrido e possibilitar uma posterior resolução do conflito através dos mecanismos estudados. Por isso, não podem ser consideradas propriamente um meio ou mecanismo de resolução de controvérsias internacionais.

¹⁶ ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento. Manual de direito internacional público. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

¹⁷ Acerca dos tema Tribunais Internacionais consultar a obra de Wagner Menezes (2013).

¹⁸ ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento. Manual de direito internacional público. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1190.

¹⁹ ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento. Manual de direito internacional público. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1188.

4 O SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL

4.1 ANEXO III DO TRATADO DE ASSUNÇÃO

O Tratado de Assunção estabeleceu que o meio inicial para solver conflitos seria o da negociação direta e obrigatória. Por conseguinte, caso as negociações diretas não tenham surtido efeito, o caso passaria a ser analisado pelo Grupo Mercado Comum (GMC), o qual teria a possibilidade de convocar grupo de especialistas para dar suporte técnico, a fim de prolarar, no prazo de 60 (sessenta) dias, recomendações aos conflitantes. Se, após tomadas tais medidas o conflito não fosse resolvido, o caso deveria ser apresentado ao Conselho do Mercado Comum (CMC), para apreciação da lide e adoção das recomendações pertinentes. De acordo com o item “3” do Anexo III os Estados Partes deveriam adotar um Sistema de Solução de Controvérsias para o Mercosul até 31 de dezembro de 1994.

4.2 PROTOCOLO DE BRASÍLIA

Em linhas gerais, o Protocolo de Brasília definia como controvérsia conflitos entre os Estados-membros do bloco acerca da interpretação, aplicação ou não cumprimento das disposições do Tratado de Assunção, ou em acordos e decisões celebrados no Mercosul, bem como das decisões do Conselho do Mercado Comum. Para a solução de controvérsias, no entanto, o Protocolo de Brasília não instituiu a figura de um órgão judiciário próprio para o Mercosul, lançando mão principalmente da arbitragem.²⁰

O Protocolo de Brasília detalhou o procedimento a ser seguido pelos Estados envolvidos na controvérsia. Desta forma, é possível identificar um sistema trifásico, contando inicialmente com as negociações diretas, passando pelo crivo de apreciação do GMC, e por fim, o caso era apresentado ao Tribunal *ad hoc*. Como primeira tentativa de resolver a controvérsia, os entes conflitantes deveriam tentar as negociações diretas, sendo necessária a prévia comunicação ao GMC por meio da Secretaria Administrativa, e o prazo para negociar não poderia exceder 15 dias, salvo acordo em contrário firmado pelas partes. A questão seria apresentada ao GMC caso não tenha sido solucionada por meio da negociação direta, ou caso tenha sido solucionada parcialmente. O GMC deveria analisar o caso em 30 dias, dando oportunidade para que as partes apresentassem suas considerações e, apresentará às partes sua recomendação final.

Como última etapa de solucionar o conflito, se o litígio ainda não fosse solucionado, mesmo depois da realização dos dois procedimentos anteriores, seria a controvérsia analisada por meio da arbitragem, sendo instituído um Tribunal *ad hoc* para tal finalidade. As partes litigantes deveriam declarar a jurisdição do Tribunal Arbitral formado para o desenrolar do conflito específico como obrigatória, de modo a acatar a decisão final, dispensando a formação de qualquer outro acordo especial.

A arbitragem deveria ser realizada por um Tribunal Arbitral *ad hoc*, composto no prazo de 15 dias por 3 árbitros, um indicado por cada Estado litigante e o terceiro árbitro indicado pelas partes em comum acordo, sendo eles previamente indicados a compor uma lista. O Tribunal constituído deveria ser instalado em um dos Estados, pronunciando-se por escrito no prazo de 60 dias, prorrogáveis por mais 30 dias, de modo que o laudo arbitral produziria seus efeitos sem possibilidade de recurso, devendo ser cumprido em 15 dias, se prazo diverso não fosse estipulado pelo próprio laudo.

Portanto, o Protocolo de Brasília instituiu e organizou o que previa o Tratado de Assunção em relação à elaboração de um Sistema de Solução de Controvérsias. Deu seguimento aos meios de resolver conflitos já existentes no Mercosul, bem como detalhou a formação e efetivação dos Tribunais Arbitrais *ad hoc* para solucionar conflitos. Contudo, conforme observa Raúl Granillo Ocampo²¹, o referido Protocolo não tratou: a) de controvérsias envolvendo

²⁰ REZEK, José Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

²¹ OCAMPO, Raúl Granillo. Direito Internacional Público da Integração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

pelos Estados, sendo indicado a compor o Tribunal um árbitro de cada parte do conflito e o terceiro, o qual presidirá a arbitragem, será de escolha comum entre os litigantes ou escolhido mediante sorteio. Na mesma proporção, serão indicados os árbitros suplentes para substituições que possam ocorrer no transcurso do processo. O Tribunal Arbitral emitirá laudo arbitral, podendo, a rogo das partes, estabelecer medidas provisórias a serem cumpridas, quando observar que a continuidade da ação causadora do litígio ocasione situação danosa para a parte solicitante.

O Protocolo de Olivos também dispôs sistema inovador no sentido de implementar um tribunal de revisão, possibilitando aos Estados a apresentação de um recurso de revisão ao Tribunal Permanente de Revisão da decisão inicialmente proferida pelo laudo arbitral, situação que o Protocolo de Brasília ainda não admitia.

O Protocolo de Olivos, apesar de assinado em 2002, teve sua regulamentação em 2003, com a decisão nº 37/03 do CMC, passando a vigor somente a partir de 1º de janeiro de 2004. As principais inovações apresentadas pelo PO e consequentes regulamentações, foi a criação de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR); inclusão de regulamentação para as medidas compensatórias; a previsão de intervenção opcional do GMC; regulou a eleição de foro; e manteve a possibilidade de reclamação dos particulares. Em 2007 é criado o Protocolo Modificativo do Protocolo de Olivos, que passou a vigor em 2018, o qual faz com que o procedimento arbitral *ad hoc* passe para a gerência da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão, bem como acresce o árbitro adicional.

Outra inovação é que a apresentação do conflito ao GMC tornou-se opcional, visando um procedimento menos moroso, ou seja, anteriormente ao Protocolo de Olivos, era obrigatório aos Estados lançarem mão da facilitação de diálogo do conflito por meio institucional do GMC, porém, tal obrigatoriedade não vigora no atual Sistema do Mercosul, sendo opcional.

Definitivamente, a não obrigatoriedade de intervenção do GMC intenciona reduzir o tempo para a solução de conflitos, evitando a ocorrência de certas demoras injustificadas. Na década de 1990, em um conflito entre Brasil e Argentina, ficou evidente a disposição do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em atrasar as negociações, utilizando a estratégia de delongar a intervenção do GMC até que o novo governo fosse empossado.²³

725

Quanto ao laudo arbitral emanado do julgamento, o Protocolo de Olivos procurou esclarecer o seu cumprimento, a fim de concretizar o cumprimento da decisão do Tribunal Arbitral, e o acatamento da medida pelos países e, ao Estado descumpridor do laudo arbitral, serão aplicadas medidas compensatórias. Desse modo, a importância do Protocolo de Olivos para a questão foi trazer expressamente qual seria o alcance, o prazo e o modo de realizar o cumprimento do laudo arbitral. O Protocolo de Olivos previu em seu capítulo IX as chamadas medidas compensatórias. Ao Estado que descumprir o laudo arbitral, será legítimo ao outro componente do litígio recorrer às medidas compensatórias com o intuito de efetuar a determinação disposta no laudo arbitral, ou seja, tais medidas têm também característica de sanção.

Em relação à disponibilidade do Sistema do Mercosul para os particulares (art. 39 do Protocolo de Olivos), é um ponto que ainda deixa a desejar, visto a burocracia encontrada quando se trata de conflito envolvendo ente não governamental, de modo a lhes dispor apenas de formalização de reclamações elaboradas na Seção Nacional do GMC para tentar dirimir o conflito.

É possível afirmar que, em geral, os canais do Mercosul são estreitos para a atuação dos setores não governamentais. Destarte, como a estrutura institucional do bloco dificulta a participação de forma direta desses atores no Sistema de Solução de Controvérsias, estimula negociações fora dos canais próprios da integração, através de caminhos não institucionais.²⁴

²³ BRESSAN, Regiane Nitsch. A institucionalização do Mercosul e o Sistema de Solução de Controvérsias. *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 17-39, jul./dez. 2012, p. 27.

²⁴ BRESSAN, Regiane Nitsch. A institucionalização do Mercosul e o Sistema de Solução de Controvérsias. *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 17-39, jul./dez. 2012, p. 30.

Cristiano Vilhalba Flores²⁵ chega a afirmar ser insignificante a participação do particular no sistema de solução de controvérsias do Mercosul e sugere reformas a fim de facilitar o acesso dos particulares ao Tribunal Permanente de Revisão sem a interferência dos Estados. Raúl Granillo Ocampo²⁶, por sua vez, ao tecer críticas ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul afirma ser quase nulo o seu acesso por parte dos particulares (pessoas físicas ou jurídicas).

5 O TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO DO MERCOSUL

Com sua sede na capital paraguaia, Assunção, o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) é considerado por muitos como sendo a principal inovação do Protocolo de Olivos. O TPR é o órgão jurisdicional do bloco, cujo funcionamento visa interpretar, aplicar e garantir o cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, e outros protocolos e acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção, as decisões do CMC, as resoluções do GMC e das diretrizes da CCM. Como pontua Maffei²⁷, o TPR pode ser considerado como um subsistema dentro do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul, pois possui organização institucional própria.

Para a formação do Tribunal serão designados cinco árbitros, sendo indicado um árbitro titular e um suplente por cada Estado Pleno, devendo os árbitros atuarem por período de dois anos, prorrogáveis por mais dois períodos e, o quinto árbitro será escolhido de comum acordo entre os Estados Plenos, devendo atuar por período de três anos não renovável.

De acordo com o art.35 do Protocolo de Olivos, para ocupar a função de árbitro, seja dos Tribunais Arbitrais *ad hoc*, seja do Tribunal Permanente de Revisão, os candidatos deverão demonstrar conhecimento técnico no âmbito jurídico, bem como conhecer das matérias objeto das controvérsias e do conjunto normativo do Mercosul. Ademais, espera-se do árbitro postura imparcial, bom senso, confiabilidade, além de não se admitir pessoa relacionada à Administração Pública Central ou direta dos Estados Partes.

Quando a contenda envolver dois Estados, o TPR será constituído por três árbitros, sendo dois nacionais de cada Estado conflitante e o terceiro a ser sorteado pelo Secretário da Secretaria do Tribunal, dentre os demais árbitros do TPR. Diversamente das disposições anteriores, quando o conflito envolver mais de dois Estados será disposto cinco árbitros para o Tribunal, ou seja, atuará com a totalidade dos árbitros, conforme estabelecido pelo art. 18 do Protocolo de Olivos.

Também será designado um Secretário nacional de qualquer dos Estados Plenos para a Secretaria do TPR, sendo rotativo o cargo e obedecendo ordem alfabética dos Estados, com duração de dois anos prorrogáveis uma única vez por igual período. As funções do Secretário são administrativas. O TPR também possui outros cargos que demandam atenção do Secretário, sendo a biblioteca de arquivos e documentos; secretaria e administração; informática e base de dados e a área jurídica, cargos que colaboram para o bom funcionamento do TPR, bem como dão visibilidade à atuação do Tribunal e publicidade aos julgados.

O TPR pode agir diretamente nos casos como instância única, desde que acionado e com o consenso das partes, bem como possui característica revisional ao levarem à análise do Tribunal recursos contra as decisões proferidas pelo Tribunal *ad hoc*, podendo o TPR ratificar (no sentido literal da palavra), reformar ou revogar as decisões, bem como emitir opiniões consultivas.

Ao tratarmos do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul devemos nos ater a busca de eficácia que os idealizadores pretendem alcançar com a aplicação do atual sistemática. Contudo, estudiosos apontam falhas no

²⁵ FLORES, Cristiano Vilhalba. Controle de convencionalidade – integração jurídica e legitimidade do particular. Curitiba: Juruá, 2018.

²⁶ OCAMPO, Raúl Granillo. Direito Internacional Público da Integração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

²⁷ MAFFEI, Brenda Luciana. O Mercosul e a complexidade: Um estudo do caso dos pneus remoldados a partir do paradigma sistêmico-holístico. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2017.

tocante à instituição do TPR. Maffei²⁸ por exemplo, chega a pontuar algumas das principais falhas encontradas na atuação do Tribunal Permanente de Revisão:

Falta de autonomia orçamentária que limita consideravelmente as suas ações; Escassez de funcionários trabalhando no Tribunal; Os membros do Tribunal não se reúnem permanentemente. Isto pode impedir a formação de um espírito do corpo jurisdicional de uma doutrina estável; Pouca duração dos cargos dos árbitros que atenta contra a independência dos membros em relação ao Estados-partes.²⁹

De mais a mais, como já explícito no tópico dedicado a explicar o Anexo III do Tratado de Assunção, o Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul e todo seu aparato regulamentador atual é um sistema, apesar de novo, de caráter transitório, mas que, para alguns autores, como Amaral Júnior³⁰, por exemplo, demonstra grande avanço no sistema do Mercosul como um todo, e denota alguns traços de um modelo de Tribunal supranacional em vias de guiar bloco rumo ao Mercado Comum.

Na seara da competência consultiva do TPR, poderão solicitar pareceres ao Tribunal Permanente de Revisão os órgãos decisórios do Mercosul, o Parlamento do Mercosul e os Tribunais Superiores dos Estados. Os Tribunais nacionais de cada Estado desempenham papel importante, visto que, por meio deles é possível requerer certa exigibilidade das normas contidas nos Tratados componentes do Mercosul. O instituto da Opinião Consultiva emanada do TPR tem condão de harmonizar os regimentos do Mercosul com os nacionais de cada Estado, apesar dos pareceres não apresentarem caráter vinculante.

Neste contexto, a opinião consultiva criada pelo sistema normativo do Mercosul tem a função precípua de conferir segurança jurídica e favorecer a cooperação e o diálogo entre as esferas jurisdicionais nacionais e regional, além de possibilitar o acesso, mesmo que indireto, dos indivíduos ao Tribunal Permanente de Revisão.³¹

No Brasil o Supremo Tribunal Federal (STF), em 2012, emitiu a Emenda Regimental nº 48, que regulamentou a solicitação de opinião consultiva, de modo a admitir ser competente para encaminhar a solicitação ao TPR, sob o crivo de um juízo de admissibilidade. Portanto, o juiz da causa efetuará a solicitação caso entenda necessário. Atendido o juízo de admissibilidade, o tribunal nacional encaminhará a solicitação ao TPR concedendo cópia para a Secretaria do Mercosul e para as Cortes de cada Estado Pleno. Contudo, de acordo com o *site* do Tribunal Permanente de Revisão até o momento nenhuma opinião consultiva foi proferida a pedido do Brasil.

Raúl Granillo Ocampo³² reconhece avanços no sistema de solução de controvérsias do Mercosul, porém, além de criticar o acesso praticamente nulo dos particulares, assevera:

A criação do Tribunal Permanente de Revisão constitui o primeiro passo para a instalação de um órgão jurisdicional permanente e não há dúvida de que ajudará na formação de uma jurisprudência uniforme do direito do Mercosul. Não há possibilidade de criar um mercado comum sem um ordenamento jurídico, e não pode haver ordenamento jurídico eficaz se não houver um tribunal de justiça que opere como instrumento de garantia da legalidade e de interpretação uniforme do direito comunitário. Esse ordenamento deve regular não apenas as vias de solução de conflitos entre Estados (como ocorre atualmente quase com exclusividade), mas também as que surjam das relações entre Estados e os órgãos comunitários, as que surjam entre os próprios órgãos comunitários, mas que afetem os vínculos entre particulares e Estados, assim como as dos particulares entre si e em relação aos órgãos do processo de integração, e seus pronunciamentos devem ser vinculantes para os Estados e seus habitantes.³³

²⁸ MAFFEI, Brenda Luciana. O Mercosul e a complexidade: Um estudo do caso dos pneus remoldados a partir do paradigma sistêmico-holístico. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2017.

²⁹ MAFFEI, Brenda Luciana. O Mercosul e a complexidade: Um estudo do caso dos pneus remoldados a partir do paradigma sistêmico-holístico. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2017, p. 166.

³⁰ AMARAL JÚNIOR, Alberto de. Reflexões sobre a Solução de Controvérsias do Mercosul. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Año 1, Nº 1, p. 11-26, 2013.

³¹ MOURA, Aline Beltrame de. Os desafios da opinião consultiva enquanto mecanismo de cooperação jurisdicional no Mercosul. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, nº1, p.141-159, abr, 2018, p. 1.

³² OCAMPO, Raúl Granillo. Direito Internacional Público da Integração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

³³ OCAMPO, Raúl Granillo. Direito Internacional Público da Integração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 527.

Como se vê, dois pontos podem ser apontados como críticos no sistema de solução de controvérsias do Mercosul, quais sejam, o praticamente inexistente acesso dos particulares e a ausência de regulamentos envolvendo outros tipos de conflitos, além dos litígios envolvendo Estados. Obviamente reformas poderão ser feitas pelo bloco a fim de corrigir os pontos negativos indicados pela literatura. Tais reformas possivelmente fortaleceriam o sistema de solução de controvérsias, tornando-o mais democrático e próximo da população dos países membros do Mercosul. Por outro lado, em relação aos pontos positivos podem ser apontados a criação da Tribunal Permanente de Revisão e a possibilidade de acioná-lo em instância única, bem como o fato da intervenção do Grupo Mercado Comum ser facultativa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo demonstrou ser antigo o desejo de integração regional na América do Sul. Após algumas iniciativas finalmente foi criado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), uma união aduaneira cujo objetivo é se transformar em um mercado comum. O Mercosul possui um quadro normativo intimamente ligado ao chamado Direito da Integração, ramo do Direito cujo objeto é o estudo do processo de integração regional.

O relacionamento entre os países do bloco pode gerar conflitos. Nesse contexto, o Direito Internacional e o Direito da Integração tratam do assunto. O primeiro estabelece os meios pacíficos de solução de controvérsias internacionais e o segundo aplica tais mecanismos no âmbito dos blocos regionais e do processo de integração regional como um todo. Assim, os blocos regionais possuem tratados específicos sobre a temática e com o Mercosul não seria diferente.

728

O Mercado Comum do Sul disciplinou a matéria em mais de um tratado. De uma abordagem tímida no Tratado de Assunção, passando pelo Protocolo de Brasília, chegou-se até o Protocolo de Olivos de 2002. Os documentos possuem alguns pontos em comum, como a realização das negociações diretas e o envolvimento do Grupo Mercado Comum na resolução do conflito, seja de forma obrigatória ou opcional. Ademais, deve-se destacar a criação do Tribunal Permanente de Revisão e sua dupla competência (contenciosa e consultiva) através do Protocolo de Olivos.

De outra parte, alguns pontos negativos também são encontrados nos tratados internacionais, especialmente, o pouco acesso dos particulares aos sistema de solução de controvérsias e o fato deste não ter disciplinado a resolução de outras espécies de conflitos, tendo se preocupado basicamente com os litígios envolvendo os Estados do Mercosul. Assim, tais questões merecem uma atenção maior dos Estados envolvidos, da sociedade civil e da literatura especializada na matéria, seja no campo do Direito, da Ciência Política ou das Relações Internacionais.

O aperfeiçoamento do Direito da Integração e dos sistemas de solução de controvérsias poderá fortalecer o processo de integração regional e, no caso do Mercosul, auxiliar no amadurecimento do bloco e na sua transição de uma união aduaneira (imperfeita ou incompleta) para um verdadeiro mercado comum, principal objetivo apontado no seu tratado constitutivo de 1991.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento. **Manual de direito internacional público**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMARAL JÚNIOR, Alberto de. **Reflexões sobre a Solução de Controvérsias do Mercosul**. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión. Año 1, Nº 1, p. 11-26, 2013.

BARRAL, W. **As inovações processuais do Protocolo de Olivos**. In: **SOLUÇÃO de Controvérsias do Mercosul**.

Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Ministério das Relações Exteriores, Divisão do Mercosul, 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/solucao.html/welber.html>. Acesso em: 10 de julho de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Emenda Regimental nº 48. **Acrescenta o inciso VIII ao art. 7º e os artigos 354-H a 354-M ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e acrescenta outros dispositivos**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/EMENDAREGIMENTAL048-2012.PDF>. Acesso em: 04 de julho de 2020.

BRESSAN, Regiane Nitsch. **A institucionalização do Mercosul e o Sistema de Solução de Controvérsias**. Perspectivas, São Paulo, v. 42, p. 17-39, jul./dez. 2012.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **A aproximação das Legislações: o cantinho do Mercosul**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 20, out/2001.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **MERCOSUR: origen, fundamentos, normas y perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2007.

FLORES, Cristiano Vilhalba. **Controle de convencionalidade – integração jurídica e legitimidade do particular**. Curitiba: Juruá, 2018.

GOMES, Eduardo Biacchi, **Supranacionalidade e os blocos econômicos**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, vol. 38, pp. 159-183, 2003.

HERZ, Monica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (orgs.). **Mediação internacional**. Rio de Janeiro: Vozes/Editora PUC-Rio, 2016.

JESUS, Avelino de. **Mercosul: estrutura e funcionamento**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª edição, São Paulo: RT, 2011.

MAFFEI, Brenda Luciana. **O Mercosul e a complexidade: Um estudo do caso dos pneus remoldados a partir do paradigma sistêmico-holístico**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2017.

MENEZES, Wagner. **Tribunais internacionais: jurisdição e competência**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MOURA, Aline Beltrame de. **Os desafios da opinião consultiva enquanto mecanismo de cooperação jurisdicional no Mercosul**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, nº1, p.141-159, abr, 2018.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 3ª Ed. Salvador: Jus Podivm, 2011.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Julio César Borges dos. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Leud, 2009.

SEITENFUS, Ricardo Antônio; VENTURA, Deisy. **Introdução do Direito Internacional Público**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.