

MERCOSUL: DO SISTEMA DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS À SOLICITAÇÃO DE OPINIÕES CONSULTIVAS AO TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO PELO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

MERCOSUR: DEL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS A LA SOLICITUD DE OPINIONES CONSULTIVAS AL TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN POR LA JUSTICIA BRASILEÑA

*Cássia Cavalcante de Oliveira Nogueira**
*Henrique Sartori de Almeida Prado***

Resumo: O Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul é regido atualmente pelo “Protocolo de Olivos”. A sua grande inovação foi a criação de um Tribunal Permanente de Revisão encarregado de julgar, em grau de recurso, as decisões proferidas pelos Tribunais ad hoc, sendo que o principal objetivo do Protocolo é reforçar o caráter jurisdicional do sistema, sem deixar de lado as negociações diplomáticas. No âmbito da integração jurídica, econômica e política dos países integrantes do bloco, a criação do TPR é um passo a frente rumo à integração e internacionalização das relações jurídicas. As opiniões consultivas vêm protagonizar um importante cenário do direito de integração do Mercosul, de forma que uma vez utilizado, esse instituto tende a facilitar a interpretação e a aplicação das normativas do bloco, contribuindo para o desenvolvimento de um Sistema de Harmonização Jurídica. No Brasil, observa-se que a nossa Constituição carece ainda do instituto da supranacionalidade quanto às normas do bloco. Porém não há como se negar que o processo de integração do Mercosul é uma realidade, que políticas são realizadas cada vez mais pelo Estado, o que vem repercutindo de forma direta nas esferas jurídicas dos cidadãos.

Resumen: El Sistema de Solución de Controversia del Mercosur se rige por el Protocolo de Olivos. Una de las principales innovaciones de este protocolo

* Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

** Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da UFGD. Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - IESP/UERJ. Membro do LABMUNDO-Rio. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Cooperação Descentralizada e Paradiplomacia (UFGD).

fue la creación del Tribunal Permanente de Revisión, órgano encargado de decidir los recursos contra los laudos emitidos por los tribunales ad hoc. El principal objetivo es fortalecer el carácter jurisdiccional del sistema pero sin dejar de lado las negociaciones diplomáticas. En el marco de la integración jurídica, económica y política de los países integrantes del bloque, la creación del TPR es un paso más hacia la integración y la internacionalización de las relaciones jurídicas. Las Opiniones Consultivas vienen a protagonizar un importante papel en el derecho de la integración del Mercosur, de forma que una vez utilizado, este instituto tiende a facilitar la interpretación y la aplicación de las normativas del bloque contribuyendo al desarrollo de un Sistema de Armonización Jurídica. En Brasil, la Constitución aún carece del instituto de la supranacionalidad en relación a las normas del bloque. Sin embargo, no se puede negar que el proceso de integración del Mercosur es una realidad, y que sus políticas son realizadas cada vez más por el Estado, y que vienen repercutiendo en forma directa en las esferas jurídicas de los ciudadanos.

Palavras-chave: Mercosul, Sistema de Solução de Controvérsias, Opiniões Consultivas, Tribunal Permanente de Revisão, Sistema de Harmonização Jurídica

Palabras clave: Mercosur, Sistemas de Solución de Controversia, Opiniones Consultivas, Tribunal Permanente de Revisión, Sistema Jurídico Integrado

1. INTRODUÇÃO

Com o avanço do fenômeno da globalização, intensificou-se a criação de blocos regionais em todos os continentes. No âmbito da América do Sul estabeleceu-se o Mercosul, Mercado Comum do Cone Sul, através do Tratado de Assunção, firmado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em 1991, privilegiando, entre outros objetivos, as relações comerciais, com medidas de criação de uma zona de livre comércio e união aduaneira, rumo ao mercado comum.

O Protocolo de Olivos (PO) trouxe a primeira previsão normativa acerca do tema das opiniões consultivas no sistema de solução de controvérsias do Mercosul, apesar desta ser ainda extremamente vaga e superficial, de forma que esse Protocolo apenas trazia a possibilidade do Conselho do Mercado Comum (CMC) estabelecer mecanismos referentes à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão.

Posteriormente, o Regulamento do Protocolo de Olivos tratou de forma mais efetiva do tema das opiniões consultivas. Esse regulamento traz como legitimados para a solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum, a Comissão de Comércio do

Mercosul e os Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes com jurisdição nacional.

O Regulamento do Protocolo de Olivos usou a mesma terminologia quando fez menção a duas situações distintas, quais são: i) a solicitação de opiniões consultivas pelos Estados Partes do Mercosul, atuando de forma conjunta, bem como pelos órgãos com capacidade decisória do Mercosul (Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul); e ii) a solicitação de opiniões consultivas pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes, sendo que as situações mencionadas são distintas.

Aqui, como objetivo deste artigo, pretende-se abordar e explorar, exclusivamente, as solicitações de opiniões consultivas referentes às solicitações feitas pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes com jurisdição nacional. De forma ainda mais restritiva, a análise dos aspectos processuais da solicitação de opinião consultiva a ser feita adiante, tem por foco, exclusivamente, a solicitação realizada pelo Juiz nacional brasileiro.

Desta forma, o presente estudo objetiva analisar o atual estado do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, a partir das inovações advindas do Protocolo de Olivos (PO), incluindo a criação de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR), para então alcançar o tema da solicitação de opiniões consultivas ao TPR, especificamente quanto ao seu procedimento, principalmente no âmbito interno brasileiro. Ao final, este artigo pretende abordar a importância do estabelecimento de um sistema de harmonização jurídica dentro do Mercosul, ressaltando os avanços trazidos pelo PO ao sistema de integração regional.

Embasa o estudo, primeiramente, a Decisão nº 02/2007 do Conselho do Mercado Comum (CMC)¹, que regulamentou a solicitação de opiniões consultivas ao TPR, estabelecendo que os tribunais superiores de justiça dos Estados partes podem solicitar opiniões consultivas; bem como a Emenda Regimental nº 48/2012 do Supremo Tribunal Federal², que institui procedimento para a deliberação e encaminhamento de solicitações de opiniões consultivas ao TPR, no âmbito do Brasil.

Para tanto: (a) a seção seguinte aborda a evolução do Mercosul, no tocante ao Tratado de Assunção e ao Protocolo de Brasília; (b) em seguida, elabora-se uma revisão acerca das inovações trazidas pelo Protocolo de Olivos; (c) apresenta-se a sistemática da solicitação de opiniões consultivas, a partir da Decisão nº 02/2007 do Conselho do Mercado Comum; (d) analisa-se a Emenda Regimental nº 48/2012

1 Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/LegislaoeTB_OS02825.pdf. Acesso em: 06 fevereiro 2014.

2 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaStfInternacional/newsletterPortalInternacionalDestaques/anexo/EMENDAREGIMENTAL04820121.pdf>. Acesso em: 06 fevereiro 2014.

do Supremo Tribunal Federal, e por fim; (e) o estabelecimento de um Sistema de Harmonização Jurídica dentro do MERCOSUL. Uma parte conclusiva apresenta uma análise genérica do sistema.

2. O TRATADO DE ASSUNÇÃO³ E O PROTOCOLO DE BRASÍLIA⁴

O Tratado de Assunção (TA), datado de 26 de março de 1991, em vigor desde 29 de novembro de 1991, criou o Mercosul e determinou no parágrafo 3º, do Anexo III, que fosse criado um sistema provisório de solução de controvérsias. A primeira experiência aconteceu através do Protocolo de Brasília (PB), que teve caráter provisório, sendo assinado em 17 de dezembro de 1991, na primeira reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), em Brasília.

O sistema de solução de controvérsias definido pelo TA é pautado pela sua provisoriedade, tendo em vista que foi instituído para vigorar durante um período de transição, até 31 de dezembro de 1994, sendo que no exíguo espaço de quatro anos, os Estados Partes pretendiam adotar um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o momento em que viesse a vigor o mercado comum e, 120 dias após a entrada em vigor do Tratado os Estados Partes deveriam aprovar uma proposta de Sistema de Solução de Controvérsias para vigorar durante o período de transição.

O sistema de então, previa uma forma diplomática de solução dos conflitos, por meio de negociações diretas, que no caso de não lograrem êxito, a controvérsia seria submetida ao Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo com capacidade de iniciativa, que poderia convocar grupo de especialistas, para assessoramento técnico. Por fim, se as partes não alcançassem uma solução no âmbito do GMC, a controvérsia seria elevada ao CMC, órgão superior, para as recomendações pertinentes. Logo, duas modalidades de solução de controvérsias eram previstas, as negociações diplomáticas no seio das instituições e o recurso a arbitragem através de tribunais *ad hoc*.

Era previsto, no Capítulo V, do Protocolo de Brasília, um modo de os particulares, pessoas físicas ou jurídicas, apresentarem reclamações. Entretanto, eram impostos muitos limites políticos para tanto. Esse acesso não era direto, porque cabia ao Governo do país, em que estivesse sediado o particular, acionar o sistema (artigo 26 do Protocolo de Brasília)⁵. A precária proteção dada aos particulares era uma das críticas

3 Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/LegislaoeTB_OS02825.pdf. Acesso em: 06 fevereiro 2014.

4 Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Mercosulprotocolobrasilia.pdf>. Acesso em: 06 fevereiro 2014.

5 Artigo 26, do Protocolo de Brasília: “1. Os particulares afetados formalizarão as reclamações ante a Seção Nacional do Grupo Mercado Comum do Estado Parte onde tenham sua

mais severas que se fazia a esse sistema.

Nesse sentido, Accioly explica que:

Sem inovar, utilizando a forma tradicional do Direito Internacional Público, o Protocolo de Brasília estabelece três fases para a solução de controvérsias. A primeira delas é a negociação direta, sendo a conciliação a subsequente, e, no caso de insucesso das etapas anteriores, propõe-se a arbitragem. De forma inovadora, o PB prevê a possibilidade de reclamações advindas de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, estabelecendo, no entanto, limites políticos quase intransponíveis para a sua utilização⁶.

No âmbito da sistemática do Protocolo de Brasília (PB), permitia-se julgar alegações de descumprimento das normas do Mercosul feitas por um Governo contra outro Governo. Desta forma, o sistema de solução de controvérsias do PB era aplicado tão somente à controvérsias entre Estados, os particulares dele são praticamente excluídos, pois não possuem capacidade postulatória para provocar a instauração do procedimento de arbitragem nele estabelecido.

Estarão sob a manto do Protocolo de Brasília, nos termos do art. 1º do PB:

as 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 e das Resoluções do Grupo Mercado Comum.

Aos particulares ficou facultado postular as autoridades de seu próprio Estado, a adoção de iniciativas destinadas à solução de controvérsias sobre matérias que lhes afetem o interesse, logo, o agente privado acionaria seu Governo e este encaminharia o caso ao Governo objeto da reclamação, se considerasse a demanda justificada, como tratava especificamente o capítulo V do PB, das “Reclamações de Particulares”.

Os laudos arbitrais não eram passíveis de apelação pelos Estados Partes, que deveriam cumpri-los obrigatoriamente a partir do recebimento da respectiva notificação, tendo a partir de então força de coisa julgada. Ainda, os laudos arbitrais deviam ser cumpridos no prazo de 15 dias, exceto se outro prazo fosse estipulado na decisão do Tribunal, nos termos do artigo 21, inciso

residência habitual ou a sede de seus negócios. 2. Os particulares deverão fornecer elementos que permitam à referida Seção Nacional determinar a veracidade da violação e a existência ou ameaça de um prejuízo.”

6 ACCIOLY Elizabeth (2004) *Sistema de solução de controvérsias em blocos econômicos*. Coimbra: Almedina, p. 29.

2, do PB⁷.

As controvérsias surgidas entre Estados Partes de organizações de integração podiam ser solucionadas tanto no âmbito regional quanto no âmbito multilateral, tendo em vista que sob a égide da sistemática da solução de controvérsias no Mercosul prevista no PB, era possível que os litígios fossem submetidos pelos Estados Partes ao sistema arbitral do Mercosul, ou fosse solicitada a instalação de um painel na OMC, caracterizando a duplicidade de foro.

Diante da possibilidade de escolha do sistema de solução de controvérsias a ser adotado, era muito comum, nesse contexto, ocorrer o chamado “*forum shopping*”⁸, prática pela qual existe a possibilidade, por parte do demandante, de submeter a controvérsia à jurisdição que lhe fosse mais conveniente. Nesse contexto, era possível que o mesmo litígio fosse submetido ao sistema arbitral do Mercosul, e também por exemplo, ao órgão de solução de controvérsias, podendo ser proferidas portanto, mais de uma decisão sobre a matéria.

Como já comentado, o sistema de solução de controvérsias instituído pelo Protocolo de Brasília vigeria até o momento em que entrasse em vigor o Sistema Permanente, ou seja, até 31 de dezembro de 1994. O Protocolo de Ouro Preto (POP)⁹, entretanto, dilatou o período de vigência do Protocolo de Brasília, até o momento em que os Estados partes adotassem o sistema permanente¹⁰.

A partir do advento do POP, as controvérsias surgidas entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento das disposições das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul também poderiam ser submetidas aos procedimentos de solução de controvérsias estabelecidos no Protocolo de Brasília, como dispõe o artigo 43. No mesmo sentido, o Protocolo de Ouro Preto incorporou as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul às previsões dos artigos 19¹¹ e 25¹² do Protocolo de

7 Artigo 21, inciso 2, do Protocolo de Brasília: “Os laudos deverão ser cumpridos em um prazo de quinze (15) dias, a menos que o Tribunal Arbitral fixe outro prazo.”

8 MARTINS (2006) p. 82.

9 Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/LegislaoeTB_OS02825.pdf. Acesso em: 06 fevereiro 2014.

10 Artigo 43, do Protocolo de Ouro Preto: “As 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. Parágrafo único Ficam também incorporadas aos Artigos 19 e 25 do Protocolo de Brasília as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul.”

11 Artigo 19, do Protocolo de Brasília: “1. O Tribunal Arbitral decidirá a controvérsia com base nas disposições do Tratado de Assunção, nos acordos celebrados no âmbito do mesmo, nas decisões do Conselho do Mercado Comum, nas resoluções do Grupo Mercado Comum, bem como nos princípios e disposições de direito internacional aplicáveis na matéria. 2. A presente disposição não restringe a faculdade do Tribunal Arbitral de decidir uma controvérsia ex aequo et bono, se as partes assim o convierem.”

12 Artigo 25, do Protocolo de Brasília: “O procedimento estabelecido no presente capítulo

Brasília.

Em 18 de fevereiro de 2002 foi assinado, pelos Estados partes do Mercosul, o “Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul”. Este Protocolo derroga o anterior, o Protocolo de Brasília, como estabelece o artigo 55, parágrafo 1º, do Protocolo de Olivos¹³. Cumpre destacar, contudo, que apesar de revogar o anterior sistema de solução de controvérsias, previsto no Protocolo de Brasília, ainda não instaura o sistema permanente mencionado no Anexo III, parágrafo 3º, do Tratado de Assunção¹⁴ e no artigo 44, do Protocolo de Ouro Preto¹⁵. Essa informação é facilmente extraída do artigo 53, do Protocolo de Olivos, que determina que: “antes de culminar o processo de convergência da tarifa externa comum, os Estados Partes efetuarão uma revisão do sistema de solução de controvérsias, com vistas à adoção do sistema permanente de solução de controvérsias para o Mercado Comum”.

3. AS INOVAÇÕES DO PROTOCOLO DE OLIVOS¹⁶

O Protocolo de Olivos, a semelhança do seu antecessor, é pautado pela sua provisoriedade, e tem como objetivo principal, reforçar o caráter jurisdicional do sistema, sem excluir as negociações diplomáticas. As etapas para a solução de controvérsias trazidas pelo PO são bem semelhantes às do Protocolo anterior, mas inclui a criação do Tribunal Permanente de Revisão, o TPR, institucionalizado em 18 de fevereiro de 2001, e instalado em 13 de agosto de 2004, cuja sede encontra-se em Assunção, no Paraguai.

Esta corte é permanente e tem por função, desempenhar o papel de instância máxima no procedimento de solução de controvérsia, permitindo maior segurança jurídica e é, talvez, o estágio intermediário para um tribunal dotado de supranacionalidade. Com efeito, a grande

aplicar-se-á às reclamações efetuadas por particulares (pessoas físicas ou jurídicas) em razão da sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados Partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, das decisões do Conselho do Mercado Comum ou das resoluções do Grupo Mercado Comum.”

13 Artigo 55, parágrafo 1º, do Protocolo de Olivos: “O presente Protocolo derroga, a partir de sua entrada em vigência, o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, adotado em 17 de dezembro de 1991 e o Regulamento do Protocolo de Brasília, aprovado pela Decisão CMC 17/98.”

14 Anexo III, parágrafo 3º, do Tratado de Assunção: “ Até em 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes adotarão um Sistema Permanente de Solução de controvérsias para o Mercado comum.”

15 Artigo 44, do Protocolo de Ouro Preto: “Antes de culminar o processo de convergência da tarifa externa comum, os Estados Partes efetuarão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, com vistas à adoção do sistema permanente a que se referem o item 3 do Anexo III do Tratado de Assunção e o artigo 34 do Protocolo de Brasília.”

16 Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/LegislaoeTB_OS02825.pdf. Acesso em: 06 fevereiro 2014.

contribuição da criação de um tribunal está na pretensão de alcançar maior institucionalização do sistema de solução de controvérsias do Mercosul, uniformizar a jurisprudência e atribuí-la um caráter essencialmente comunitário¹⁷.

Fica claro o objetivo do tribunal quando as suas funções são observadas, tendo em vista que o mesmo funcionará como órgão revisor dos laudos proferidos pelos Tribunais Arbitrais Ad Hoc, como órgão julgador, em única instância, na hipótese de acesso direto ao TPR, como órgão competente para apreciar pedidos de medidas excepcionais e de urgência, e, por fim, como órgão consultivo, competente para emitir opiniões consultivas.

O Protocolo de Olivos estabeleceu a possibilidade de submissão de conflitos a outros foros, tais como a OMC ou outros esquemas preferenciais de comércio a que pertençam os Estados Partes. Entretanto, estabeleceu também, a possibilidade de as partes acordarem de forma expressa submeter-se diretamente e em única instância ao TPR, oportunidade em que este será equiparado ao um tribunal *ad hoc*, isto é, além de uma corte revisora, o tribunal é também uma corte de primeira e de última instância. Neste caso, os laudos emitidos pelo TPR terão caráter obrigatório para os Estados Partes na controvérsia, com o recebimento da respectiva notificação, deixam de estar sujeitos a recurso de revisão e terão força de coisa julgada *inter partes*¹⁸. Destarte, uma vez iniciado o procedimento para a solução da controvérsia, as partes não poderão mais recorrer a outro mecanismo de solução de controvérsias estabelecido em outro foro com relação ao mesmo objeto.

Outra inovação, que diz respeito às atribuições do TPR, está contida no art. 3º do PO, que prevê a possibilidade de o Conselho Mercado Comum “estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão definindo o seu alcance e o seu procedimento”. Ainda segundo o regulamento, têm legitimidade para solicitar opiniões consultivas o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio do Mercosul e os Tribunais Superiores dos Estados Partes, podendo solicitar opiniões consultivas os Estados Partes, atuando conjuntamente, ou os órgãos decisórios do Mercosul (Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul), os Tribunais superiores de Justiça dos Estados Partes com jurisdição nacional, relativamente à interpretação do direito do Mercosul.

É novidade também a possibilidade de que os órgãos de cúpula do Poder Judiciário de cada país membro possam formular o pedido de opiniões consultivas. Se quando da análise de um caso concreto, um juiz de instância inferior vier a ter dúvidas quanto a aplicação de um direito do Mercosul, este tribunal poderá requerer ao Tribunal Superior

17 GUERRA (2013) p. 286.

18 MARTINS (2006) p. 85.

do Estado a que pertence, o envio de solicitação para que o TPR dissipe a dúvida porventura existente, apesar de, diferentemente do que ocorre nos Tribunais que compõe o processo de integração europeu, as opiniões consultivas não dispõem de efeito vinculante no âmbito do Mercosul.

Além disso, o sistema de solução de controvérsias trazido pelo Protocolo de Olivos apresenta avanços de grande significância se comparado com o sistema de solução de controvérsias do PB, até então vigente, tal como a implementação de mecanismos de regulamentação das Medidas Compensatórias, bem como a criação de normas procedimentais inspiradas no modelo da OMC, como as que dispõem que o objeto da controvérsia seja limitado na reclamação e respostas apresentadas ao Tribunal *Ad hoc*.

4. A DECISÃO Nº 02/2007 DO CONSELHO DO MERCADO COMUM

A regulamentação do procedimento para solicitação de opiniões consultivas ao TPR quando se tratar de pedido dos tribunais superiores de justiça de cada um dos Estados Partes do Mercosul está prevista na Decisão nº 02/2007 do CMC. Entretanto, cada Suprema Corte de Justiça dos Estados Partes deverá estabelecer as regras internas quanto à solicitação de opiniões consultivas, verificando a adequação processual da solicitação, com a finalidade de contribuir para a interpretação e aplicação corretas e uniformes das normas do Mercosul.

Entende-se que as consultas realizadas pelos juízes e Tribunais do Judiciário nacional dos Estados Partes do Mercosul podem permitir que se alcance, na hipótese de solicitação de opinião consultiva pelo Judiciário nacional, uma aplicação uniforme da normativa Mercosul nos Estados Partes.

Assim como no reenvio prejudicial europeu¹⁹, a opinião consultiva é composta de diversas etapas, sendo que em primeiro lugar ocorre uma tramitação interna em que o juiz de primeiro grau encaminha ao respectivo Tribunal Superior de Justiça o requerimento da opinião consultiva. Superada essa etapa, o Tribunal Superior de Justiça do Estado parte encaminha a solicitação da opinião consultiva à secretaria do TPR.

¹⁹ Bem explica Eduardo Biachi Gomes (2013), o reenvio prejudicial é “um mecanismo processual que possibilita uniformidade na interpretação e na aplicação do Direito da União Europeia, por parte dos juízes nacionais.(...) O reenvio prejudicial permite às instâncias jurisdicionais nacionais aplicar de forma homogênea o Direito da União Europeia nas 27 (vinte e sete) jurisdições nacionais. Ademais, o Tribunal de Justiça da União Europeia, nesse sentido, unicamente irá dar o seu pronunciamento no que diz respeito à correta interpretação e aplicação da norma, em determinado caso em concreto. Em momento algum ocorre a supressão de instância, ou seja, a competência para julgar a controvérsia continuará sendo da instância jurisdicional nacional; todavia, no caso específico, seu julgamento ficará condicionado à interpretação emanada do Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia.” (p. 131).

Por fim, a secretaria do TPR devolve a decisão da opinião consultiva para o Tribunal Superior de Justiça do Estado parte suscitante que, por fim, devolverá a decisão da opinião consultiva ao juiz suscitante.

Nesse contexto, consideram-se competentes para solicitar opiniões consultivas especificamente os tribunais de cada um dos Estados Partes, quais são: no âmbito da República Argentina, a Corte Suprema de Justicia de la Nación; da República Federativa do Brasil, o Supremo Tribunal Federal; da República do Paraguai, a Corte Suprema de Justicia; da República Oriental do Uruguai, a Suprema Corte de Justicia y Tribunal de lo Contencioso Administrativo; e por fim, da República Bolivariana da Venezuela, o Tribunal Supremo de Justicia.

Contrastando com a sistemática adotada no âmbito da União Europeia, em que os juízes nacionais, em qualquer instância, podem solicitar ao tribunal comunitário auxílio quanto à interpretação ou aplicação das normas comunitárias, no âmbito do Mercosul²⁰, há uma concentração de competência nas Supremas Cortes de cada país para a solicitação de opiniões consultivas.

A opinião consultiva, uma vez encaminhada pela Suprema Corte de Justiça de um Estado-parte, deverá ser por escrito e conterá os seguintes elementos: *i*) exposição dos fatos e do objeto da solicitação; *ii*) descrição das razões que motivaram a solicitação; e *iii*) indicação precisa da normativa Mercosul que estiver envolvida na questão objeto da opinião consultiva.

A solicitação da opinião consultiva emanada de uma Suprema Corte poderá estar acompanhada de considerações formuladas pelas partes em litígio e pelo Ministério Público do respectivo Estado acerca da questão objeto da consulta e de qualquer documentação que possa contribuir para sua instrução. Por sua vez, o TPR poderá solicitar ao tribunal suscitante os esclarecimentos e a documentação que entenda necessários ao exercício de sua competência, de acordo com o artigo 8º da Decisão nº 37/03 do CMC²¹.

É importante ressaltar que as opiniões consultivas além de estar relacionadas com exclusividade ao Tratado de Assunção e aos Protocolos e acordos celebrados no âmbito deste tratado, às Decisões do CMC, às Resoluções do GMC e às Diretrizes da CCM, também deverão estar vinculadas necessariamente a causas em tramite no Poder Judiciário ou a instâncias jurisdicionais contencioso e/ou administrativas do Estado parte requerente.

Nesse contexto, é de fácil compreensão a ideia de que para que seja possível a solicitação de uma opinião consultiva ao TPR, é necessário

20 GOMES (2013) p. 131.

21 Artigo 8º da Decisão nº 37/03 do CMC: “O TPR poderá solicitar aos peticionantes de opiniões consultivas os esclarecimentos e a documentação que estime pertinentes. O diligenciamento dos mencionados trâmites não suspenderá o prazo assinalado no artigo anterior, a menos que o TPR o considere necessário.”

que haja um processo em andamento perante o órgão solicitante. Desta forma, a solicitação de opinião consultiva é um procedimento acessório²², já que depende de um processo para que venha a existir. A dúvida relativa à interpretação da normativa Mercosul explicita-se no curso do processo, devendo ser solucionada antes da sentença ou do acórdão para que venha a ser útil para a demanda em que surgiu a opinião consultiva.

A solicitação de opinião consultiva será conhecida quando preencher os Requisitos do artigo 7º da Decisão nº 02/2007 do CMC, quais são: *i*) a solicitação deve proceder de um dos Tribunais Superiores designados pelos Estados Partes; *ii*) o pedido deve ser formulado de acordo com o artigo 4º do mesmo Regulamento; e *iii*) não haja procedimento de solução de controvérsias acerca da mesma questão.

Não ocorrendo o preenchimento dos requisitos, o TPR denegará a solicitação, informando imediatamente o Tribunal solicitante, entretanto se preenchido os requisitos e for acolhida a solicitação, o presidente do TPR coordenará²³ com os demais integrantes do mesmo a designação do árbitro responsável que se encarregará da coordenação da resposta. Uma vez precedida a opinião consultiva da constatação da existência de uma questão relativa à interpretação das normas do Mercosul e da pertinência da solicitação de uma opinião consultiva, uma série de atos provenientes do judiciário do Estado parte, bem como do Tribunal Permanente de Revisão, serão reunidos para dissolver a dúvida existente. Desta forma, compreende-se que os atos concatenados, destinados à solicitação e à emissão de opinião consultiva, além de acessórios, configuram-se como procedimento incidental²⁴.

Na hipótese de não haver acordo, o presidente do TPR designará, por sorteio, o árbitro que desempenhará essa tarefa, sendo que para emitir opiniões consultivas, o Tribunal Permanente de Revisão será

22 “Acessória (ou secundária)” no sentido estabelecido por: RODRIGUES Marcelo Abelha (2005) *Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: RT. p. 43.

23 Vale a pena destacar que, o PO, em seu artigo 18, dispõe que cada Estado Parte designará um árbitro titular e um árbitro suplente para integrar o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), por um período de dois anos, renováveis por não mais de dois períodos consecutivos. Ainda, o quinto Árbitro será eleito por unanimidade pelos Estados Partes por um período de três anos não renovável salvo acordo em contrário dos Estados Partes. Este terá nacionalidade de algum dos Estados Partes do MERCOSUL, e se não existir acordo a designação será feita por sorteio. Desta forma, são cinco árbitros com disponibilidade permanente e, uma vez aceita a designação, deverão estar disponíveis de modo permanente para atuar quando convocados. Por fim, a presidência do TPR é exercida de forma rotativa conforme a ordem alfabética dos Estados Partes e o Quinto árbitro, durando cada presidência um ano. No caso de impossibilidade para o exercício, a presidência estará a cargo de quem o suceda na ordem de rotação enunciada.

24 “Procedimento incidental”, nos termos expressamente estabelecidos por: TORNAGHI Hélio (1977) *Instituições de processo penal*. São Paulo: Saraiva. p. 270 e por RODRIGUES Marcelo Abelha (2005) *Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: RT. p. 46.

integrado por todos os seus 05 (cinco) membros. Recebida a solicitação de uma opinião consultiva, o secretário do Tribunal Permanente de Revisão imediatamente comunicará tal solicitação aos membros do TPR.

Ainda, os Coordenadores Nacionais do GMC poderão, respeitado o prazo de quinze dias, enviar ao TPR, através da Secretaria do Tribunal (ST), para fins meramente informativos, alguma eventual consideração acerca do tema objeto da solicitação de opinião consultiva.

Conforme o artigo 10 da Decisão nº 02/2007 do CMC:

a admissão ou a recusa de uma solicitação encaminhada ao TPR e as opiniões consultivas emitidas por este órgão serão enviada diretamente ao Tribunal Superior solicitante e notificadas a todos os Estados partes, por intermédio da ST, com cópia a secretária do Mercosul e aos demais Tribunais Superiores indicados pelos Estados partes.

Ao final, conforme disposição expressa do artigo 13 da Decisão nº 37/03 do CMC²⁵, as opiniões consultivas emitidas pelo Tribunal Permanente de Revisão serão publicadas no Boletim Oficial do Mercosul. Essa publicidade, não há dúvida, corrobora para a formação de um pensamento próprio do TPR, a ser aplicado pelos juízes nacionais e órgãos regionais do Mercosul.

Além disso, contribuindo para a aplicação uniforme da normativa do Mercosul nos Estados Partes, no ano de 2012, por meio da Emenda Regimental nº 48, o STF regulamentou o procedimento para solicitação de opiniões consultivas no âmbito do judiciário brasileiro, possibilitando aos juízes e partes de processos judiciais em andamento no Brasil o encaminhamento ao TPR de consultas a cerca da interpretação de dispositivos de tratados que compõem o arcabouço normativo do Mercosul, e estabelecendo as demais regras internas.

5. A EMENDA REGIMENTAL Nº 48/2012 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL²⁶

O artigo 7º do Regimento Interno do STF foi alterado pela Emenda Regimental nº 48/2012 do STF, pela qual a competência do STF é modificada, incluindo o dever de decidir administrativamente sobre o encaminhamento de solicitação de opinião consultiva ao TPR, mediante juízo de admissibilidade do pedido e sua pertinência processual a ser relatado pelo Presidente do Supremo. As opiniões consultivas consistem em um pronunciamento acerca

²⁵ Artigo 13 da Decisão nº 37/03 do CMC: “As opiniões consultivas emitidas pelo TPR serão publicadas no Boletim Oficial do MERCOSUL”.

²⁶ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalDestaque/anexo/EMENDAREGIMENTAL04820121.pdf>. Acesso em: 06 fevereiro 2014.

da interpretação ou aplicação do direito do Mercosul, no caso concreto, tendente a sua correta e uniforme aplicação. Desta forma, tal regulamentação consiste em uma nova e importante etapa da harmonização hermenêutica do direito regional.

O acesso dos aplicadores do direito brasileiros às opiniões consultivas do TPR do Mercosul foi instituído de forma definitiva com a inclusão dos procedimentos para deliberação e encaminhamento de solicitações no Regimento Interno do STF. Até pouco tempo, o Brasil era o único Estado membro do Mercosul que não havia regulamentado o procedimento para a solicitação de opinião consultiva ao TPR.

A instrumentalização do acesso dos juízes nacionais ao procedimento de solicitação de opiniões consultivas se dá a partir de regulamentações internas dos países membros do Mercosul. A Argentina teve o procedimento de opiniões consultivas regulamentado pela Acordada nº 13/08 CSJN, o Paraguai pela Acordada nº 549 CSJ e o Uruguai pela Circular nº 86/2007 SCJ²⁷, e por fim o Brasil pela Emenda Regimental nº 48/2012 do STF.

Por meio da mencionada Emenda, o juiz da causa ou alguma das partes de processos em andamento no âmbito do poder judiciário brasileiro, pode requerer o encaminhamento, por meio do Plenário do STF, de opiniões consultivas a respeito da interpretação de dispositivos dos tratados que compõem o arcabouço normativo do Mercosul.

É importante ressaltar que os particulares não podem apresentar de forma autônoma suas demandas, uma vez que dependem do aceite e da tutela do seu estado para apresentarem suas reclamações aos órgãos arbitrais, é um acesso indireto dos particulares ao sistema de solução de controvérsias do Mercosul, pois somente os tribunais superiores de cada Estado parte podem formalmente enviar um pedido ao TPR. Assim, no caso brasileiro, o STF que tem a função de atuar como correio das solicitações que os tribunais inferiores querem encaminhar ao TPR.

Analisando-se tanto a Decisão 37/2002, assim como as regulamentações de cada Estado membro, tem-se que o Brasil é o único dos países a atribuir legitimidade às partes para requerer opinião consultiva, mesmo que indiretamente. Nos demais Estados membros, quais são, Argentina²⁸, Paraguai²⁹ e Uruguai³⁰, apenas o juiz da causa pode fazê-lo.

A previsão deste dispositivo, considerando-o convencional de acordo com a normativa internacional, tende a abrir a possibilidade de os litigantes brasileiros elevarem de forma crescente as questões acerca da aplicação das normas do Mercosul, o que, talvez possa propiciar um

27 Disponível em www.tprmercosur.org

28 Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/otros/Acordada_Corte_ar_13_08.pdf. Acesso em 06 fevereiro 2014.

29 Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/otros/Acordada_Corte_py_549.pdf. Acesso em 06 fevereiro de 2014.

30 Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/otros/Circular_Corte_uy_86_2007.pdf. Acesso em 06 fevereiro 2014.

maior cumprimento pelo Brasil das normas regionais.

A solicitação de opiniões consultivas deve ser necessariamente por escrito, podendo estar acompanhada de considerações das partes e do Ministério Público acerca da questão objeto da consulta, assim como de qualquer documento que possa contribuir para a elucidação da instrução, e indicará, conforme o artigo 354-J da Emenda Regimental em questão³¹: *i*) a exposição dos fatos e do objeto da solicitação; *ii*) a descrição das razões que motivaram a solicitação; *iii*) a indicação precisa da Normativa do Mercosul a respeito da qual se realiza a consulta, e por fim; *iv*) a indicação do juízo e da ação em que foi originada a solicitação.

O pedido de encaminhamento é relatado pelo presidente do STF. Desta forma, recebida a solicitação, o Presidente do Supremo iniciará, por meio de processo virtual a colheita de votos dos ministros ou, se entender conveniente, encaminhará cópias aos demais ministros antes da sessão administrativa designada para deliberação sobre a presença dos requisitos do pedido e sua pertinência processual.

Uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, a solicitação será encaminhada ao TPR, com cópia para a Secretaria do Mercosul, e para as demais Cortes Supremas dos Estados Partes. É importante atentar que ao STF cabe apenas o controle de admissibilidade, não sendo dado a ele a função de discorrer acerca do mérito da consulta.

Entretanto, as opiniões consultivas emitidas pelo Tribunal Permanente de Revisão não vinculam ou obrigam o solicitante, isto por que os pareceres são instrumentos de harmonização do direito do Mercosul, a partir do momento que o magistrado requer a opinião consultiva, esta, por sua vez servirá como um instrumento hábil a orientar o juiz na sua decisão. Isso posto, o TPR intervém em pleno e se manifesta em um prazo de 65 dias contados da apresentação da opinião consultiva, conforme estabelece o DEC/CMC nº15/2010³².

Desta forma, tem-se que o Mercosul conta com um instrumento que, apesar de incipiente e de caráter não-obrigatório, permite a harmonização da interpretação das normas do bloco. Em especial no caso do Brasil, a regulamentação posta pelo STF permite que não apenas o Poder Judiciário solicite opiniões consultivas, mas que as próprias partes o façam, em essência democratizando o uso do instituto.

31 Art. 354-J da Emenda Regimental nº 48/2012 do STF: “A solicitação de opinião consultiva indicará: I – a exposição dos fatos e do objeto da solicitação; II – a descrição das razões que motivaram a solicitação; III – a indicação precisa da Normativa Mercosul a respeito da qual se realiza a consulta; e IV – a indicação do juízo e da ação em que originada a solicitação; Parágrafo único. A solicitação deve ser feita por escrito e poderá estar acompanhada das considerações, se as houver, formuladas pelas partes em litígio e pelo Ministério Público acerca da questão objeto da consulta e de qualquer documentação que possa contribuir para sua instrução.”

32 Disponível em: http://www.tprmercosur.org/pt/docum/DEC_15_10_pt_Prazo_OC.pdf. Acesso em: 06 janeiro 2014.

6. O ESTABELECIMENTO DE UM SISTEMA DE HARMONIZAÇÃO JURÍDICA DENTRO DO MERCOSUL

A dinâmica contemporânea impôs a busca pela integração entre diversos países. Nesse contexto, o exemplo mais desenvolvido de integração regional é o da UE, que originou o então direito comunitário, hoje direito da UE. Trata-se de um direito diverso daquele das ordens nacionais, que se conforma a partir e pela aproximação destas, em formas próprias de harmonização jurídica³³. Por outro lado, no mesmo contexto, ainda que com intento diverso, insere-se a criação, no âmbito sul-americano, do Mercosul. Neste, o Tratado de Assunção determina que os Estados Partes se comprometam, para lograr a integração, a harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, tendo-a por meta.

É bem sabido que a existência de um sistema de solução de controvérsias é de suma importância para que o processo de integração se desenvolva de forma satisfatória. Nesse ínterim, diante do contexto da integração regional, Wagner Menezes elenca dois sistemas de solução de controvérsias, quais são:

O primeiro é baseado em um sistema jurídico supranacional, com poder imperativo e supremacia perante o direito interno dos Estados-membros, e dispensa o processo de recepção por parte dos Estados, tendo efeito direto e aplicabilidade imediata sobre o ordenamento jurídico interno. Este modelo foi implementado na Europa com a criação de um Tribunal de Justiça da comunidade Econômica Européia, com a dinamização do processo de integração e com a jurisprudência advinda das decisões por ele tomadas, dando origem ao chamado Direito Comunitário.

A outra forma adotada pelos blocos para solução de controvérsias tem caráter intergovernamental, é chamada de Tribunal de Arbitragem. Este sistema não é instituído pelos Estados-membros de forma permanente, apenas quando surgem conflitos, desfazendo-se quando estes desaparecem, os julgadores são agentes governamentais indicados pelos governos envolvidos e um terceiro por um Estado que não é parte no litígio. A arbitragem tem a sua razão de ser na prática internacional, priorizando, antes de qualquer decisão a negociação direta entre os Estados. As decisões emanadas pelo Tribunal de Arbitragem não possuem caráter supranacional, muito menos aplicabilidade imediata ou efeito direto, por isso as decisões devem ser incorporadas pelos estados membros, segundo o seu sistema de recepção do direito internacional³⁴.

No Mercosul vigora o segundo modelo exposto por Wagner

33 GOMES (2013) p. 131.

34 MENEZES Wagner (2000) "Lineamentos para sistematização do estudo do Direito da Integração". *Revista dos Tribunais*, vol. 773, p. 67.

Menezes. Entretanto, há de se advertir que, a partir do advento do Protocolo de Olivos, existe, em seu sistema de solução de controvérsias, um Tribunal Permanente de Revisão. A primeira normativa tangente à resolução de controvérsias surgida no Mercosul consta no Anexo III do Tratado de Assunção.

O mecanismo de solução de controvérsias trazido pelo Protocolo de Olivos ainda sofre de algumas limitações, tais como a sua transitoriedade, o seu caráter não judicial, a sua não obrigatoriedade, o efeito inter partes da sentença arbitral, impedindo a aplicação do direito uniforme do direito do Mercosul, e o acesso limitado dos particulares, entre outros. Entretanto, apesar de não preencher todas as expectativas, constitui avanço sob o prisma da clareza das regras procedimentais, e que confere estabilidade institucional ao processo de integração.

No contexto da União Europeia, as controvérsias que tenham envolvimento com a aplicação dos direitos comunitários são resolvidas pelo Tribunal de Justiça Europeu e o Tribunal de Primeira Instância. Há um procedimento em que o juiz nacional pode encaminhar a questão prejudicial ao Tribunal. O que também é relevante no âmbito deste processo integrativo é a importância dada ao direito comunitário, sendo que há primazia das regras comunitárias sobre as regras nacionais³⁵.

De forma diversa do que ocorre com a União Europeia, o Mercosul não possui instituições de caráter supranacional, contando apenas com um mecanismo intergovernamental e não supranacional de integração econômica e política. As regras comuns ao bloco não são de aplicação direta, ficando neste caso, afastada a primazia das regras do bloco sobre as regras nacionais. As deliberações emanadas das instâncias do Mercosul não se constituem por si só, em normas jurídicas em sentido estrito, porém em determinações políticas que apenas vinculam os Estados Partes à promoção e adequações nos respectivos ordenamentos jurídicos internos.

As decisões obtidas no âmbito do Mercosul, para que tenham efetivo cumprimento, dependem de cada Estado parte, seu governo e sua capacidade de negociação interna. O processo decisório passa por uma longa e incerta trajetória até que se chegue à eficácia das decisões. Entende-se que o direito derivado no Mercosul se confunde com o direito nacional de cada Estado parte, naquilo que for interessante para cada Estado tornar parte, no âmbito das decisões dos órgãos comuns³⁶. Os Estados partes apenas comprometeram-se a tomar as medidas necessárias para garantir, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas advindas dos órgãos do Mercosul.

A partir do pressuposto de que a obrigatoriedade surge para os Estados Partes a partir do momento em que as normas comunitárias são

35 GOMES (2013) p.131.

36 GALLI (2004) p.169.

incorporadas ao direito nacional, conclui-se que é inexistente qualquer caráter supranacional no direito comunitário do Mercosul. Desta forma, para o país que deixa de operar a incorporação das normas do Mercosul, resta apenas sanções de direito internacional, no âmbito da responsabilidade internacional do Estado.

Neste contexto, o Brasil, bem como os demais Estados Partes, não adotaram nenhuma previsão expressa que trate da supranacionalidade das normas do Mercosul. A ideia de qualquer unificação política é prontamente afastada pelos fundamentos da República, tais como a soberania, e pelos princípios da independência nacional e da não intervenção, que regem as relações internacionais que tem como parte o nosso país. Ainda, a ideia de que normas internacionais podem valer dentro do nosso ordenamento jurídico é afastada quando os tratados internacionais são submetidos ao controle de constitucionalidade.

Bem assevera Celso Ribeiro Bastos:

No Brasil, a mudança constitucional necessária para possibilitar ao órgão supranacional comunitário criar normas sobre matérias até então de competência exclusiva da União, deverá remover os dispositivos protecionistas e impeditivos da real integração e gerar mecanismos que, dentro da filosofia do livre comércio, favoreçam a efetiva integração dos Estados membros e destes com suas unidades administradas³⁷.

Pode-se apontar que o Mercosul ampliará seus *status* integrativo quando forem efetuadas as necessárias e imprescindíveis reformas constitucionais e alterações estruturais em todos os Estados Partes, além de transpor as barreiras burocráticas e políticas que hoje dificultam a integração.

Assim, é de bom alvitre lembrar que a criação de um Tribunal Supranacional não faz com que nenhum direito seja abolido, apenas transfere parte da soberania do Estado a um órgão supranacional que tem o papel de julgar os conflitos que vierem a surgir entre os Estados Parte, sendo que estes fariam parte de forma direta na negociação da sua composição, forma, limites e competência.

Ademais, o Mercado Comum do Sul sofre um processo de integração que futuramente deverá atingir um nível maior de independência jurídica. Nesse ínterim, o mecanismo mais expressivo de supranacionalidade introduzido nos acordos assinados, até então, foi a arbitragem, sendo que o Tribunal Permanente de Revisão, criado pelo Protocolo de Olivos, pode ser considerado a última etapa de uma disputa não solucionada por negociações diretas, ou por intervenção da

37 BASTOS C. R. e FINKELSTEIN C. (1999) *Mercosul: lições do período de transitoriedade*. São Paulo: Celso Bastos, p. 26.

Comissão de Comércio ou Grupo do Mercado Comum.

Ocorre que a decisão do Tribunal Arbitral possui caráter apenas administrativo, tendo em vista que o Mercosul não possui características supranacionais, a aplicação de sua decisão ficará sob o critério do Poder Nacional dos Estados membros. Assim, o seu não cumprimento poderá gerar apenas medidas compensatórias, tais como a suspensão de concessões ou preferências comerciais por parte do Estado que promove a demanda.

Nesse sentido, o fato de que os Estados Partes, segundo o Protocolo de Olivos, estariam sujeitos aos laudos arbitrais preparados por árbitros independentes, o que faz insurgir um possível traço de supranacionalidade presente na arbitragem, é facilmente esquecido diante da inexistência *imperium* por parte destas decisões, restando para os Estados Partes uma obrigação apenas moral³⁸.

Desta forma, apesar do objetivo do Tribunal Permanente de Revisão estar distante de ser vinculado a proposta de um órgão supranacional de solução de conflitos entre os Estados membros, é inegável que no âmbito da integração jurídica, econômica e política dos países integrantes do bloco, a criação de um tribunal é um passo a frente rumo a integração e internacionalização das relações jurídicas. Ainda, o TPR tem o condão de contribuir grandemente no tocante a uniformização da jurisprudência, atribuindo-a um caráter essencial ao processo de integração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A grande inovação trazida pelo Protocolo de Olivos foi a criação de um Tribunal Permanente de Revisão encarregado de julgar, em grau de recurso, as decisões proferidas pelos Tribunais *ad hoc*, sendo que o principal objetivo do Protocolo é reforçar o caráter jurisdicional do sistema, sem deixar de lado as negociações diplomáticas.

Apesar das modificações observadas no sistema de solução de controvérsias do Protocolo de Olivos, este continua pautado no sistema arbitral e ainda se mantém edificado sobre os princípios do pragmatismo, realismo e gradualismo, proporcionando, conseqüentemente, uma maior flexibilidade do sistema.

No âmbito da República Federativa do Brasil, observa-se que a nossa Constituição não avançou de forma concreta, não tendo contemplado ainda o instituto da supranacionalidade quanto às normas do bloco. Porém não há como se negar que o processo de integração do Mercosul é uma realidade, que políticas são realizadas cada vez mais pelo Estado, o que vem repercutindo de forma direta nas esferas jurídicas dos cidadãos.

³⁸ BASTOS; FINKELSTEIN (1999) p. 26.

Prova disso, é a regulamentação do Sistema de Opiniões Consultivas pelo Supremo Tribunal Federal, o que representa a realidade brasileira da democratização do acesso ao judiciário, para fins de aplicação das normas do Mercosul. Diante desse contexto, é necessário que os juízes nacionais coloquem em prática tal possibilidade, garantindo a eficácia no cumprimento das normativas do bloco, inclusive em relação à normas de direito interno.

As opiniões consultivas vêm protagonizar um importante cenário do direito de integração do Mercosul, de forma que uma vez utilizado, esse instituto tende a facilitar a interpretação e a aplicação das normativas do bloco, já que o jurisdicionado e os próprios magistrados de instâncias inferiores podem solicitar uma opinião consultivas ao TPR, concretizando a democratização no acesso ao judiciário.

Além disso, é importante mencionar que o desconhecimento por parte de juristas, de operadores do direito, de magistrados, entre outros, sobre a normativa do Mercosul é um dos maiores obstáculos dentro do processo de integração, sendo que a possibilidade de solicitação de opiniões consultivas vêm auxiliar também na superação deste obstáculo.

Apesar do avanço obtido com a concepção do Tribunal Permanente de Revisão, bem como a possibilidade de solicitação de opiniões consultivas pelos Estados Parte e finalmente sua regulamentação pelo Estado brasileiro, é bem sabido que para agilizar a criação, bem como para garantir o funcionamento de um Direito da Integração, é de suma importância que se concretize a criação de um tribunal com característica de supranacionalidade e, para isso, é necessário que se vença o desafio de compatibilizar as legislações e a vontade dos membros em criar um verdadeiro direito comum, já que um dos grandes obstáculos ao aprofundamento do processo de integração advém da ausência de coesão sistêmica entre os países membros do Mercosul.

Ainda, é de suma importância observar que o processo de integração do Mercosul, se comparado ao europeu, encontra-se em um estágio menos avançado no tocante aos assuntos econômicos, comerciais e políticos, buscando ainda firmar-se como União Aduaneira. Apesar de tudo, não se deve diminuir a demanda de esforços que busquem integralizar os Estados Partes do Mercado Comum do Sul, porém sem jamais esquecer a necessidade de estabelecer verdadeiros laços de cooperação e unidade que fortaleçam a busca por determinados objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY Elizabeth (2004) *Sistema de solução de controvérsias em blocos econômicos*. Coimbra: Almedina.

AMARAL JÚNIOR Alberto (2013) “Reflexões sobre a solução de controvérsias do Mercosul”. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente*

de Revisão, 1(1), p. 13-28. [online] disponível em: <<http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/issue/view/6/showToc>>. [12/03/2014].
BARRAL Welber Oliveira (2001) “O novo sistema de solução de controvérsias do Mercosul”. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, 31(73), p. 53-65.

BARRAL Weber. *As Inovações Processuais do Protocolo de Olivos*. [online] disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseventos/livros.html/solucao.html/welber.html>>. [06/02/2014].

BASTOS C. R. e FINKELSTEIN C. (1999) *Mercosul: lições do período de transitoriedade*. São Paulo: Celso Bastos.

GALLI Rafael Altafin (2004) “O Mercosul e a sua Harmonização Jurídica”. *Revista Paradigma*, (17), p. 166-171. [online] disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/paradigma/issue/view/3/showToc>>. [12/03/2014].

GOMES Eduardo Biachi (2013) “Integração Econômica no Mercosul: opiniões consultivas e a democratização no acesso ao tribunal permanente de revisão”. *Revista de Direito Internacional*, 10(1), p. 128-136. [online] disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/rdi/issue/view/167>>. [12/03/2014].

GUERRA Sidney (2013) “Mercosul: do ideal bolivariano para a realidade atual (e quem sabe futura?)”. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, 1(1), p. 275-293. [online] disponível em: <<http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/issue/view/6/showToc>>. [12/03/2014].

MARTINS FILHO Marcos Simões (2010). *A solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal permanente de revisão do mercosul: a técnica para que sejam realizadas consultas pelo judiciário brasileiro*. Tese (Mestrado em Direito Processual Civil) – Programa de Pós Graduação Strictu Sensu em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

MARTINS FILHO Marcos Simões (2009) “A legitimidade de o juiz nacional brasileiro solicitar opiniões consultivas”. *Revista da SJRJ*, vol. 16, nº 25, p. 117-133. [online] disponível em: <http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/issue/view/4>. [12/03/2014].

MARTINS Eliane M. Octaviano (2006) “Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul: o Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos”. *Cadernos PROLAM/USP*, 5(1), p. 79-93. [online] disponível em: <<http://www.usp.br/prolam/cadernos.htm#6>>. [12/03/2014].

MENEZES Wagner (2000) “Lineamentos para sistematização do estudo do Direito da Integração”. *Revista dos Tribunais*, vol. 773, p. 52-73.

RAPALLINI Liliana Etel (2013) “El Perfil Jurídico Del Mercado Común Del Sur”. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, 1(1), p. 95-107. [online] disponível em: <<http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/issue/view/6/showToc>>. [12/03/2014].

RODRIGUES Marcelo Abelha (2005) *Suspensão de segurança: sustação da eficácia de decisão judicial proferida contra o Poder Público*. São Paulo: RT.

TORNAGHI Hélio (1977) *Instituições de processo penal*. São Paulo: Saraiva.