



SENADO FEDERAL  
Subsecretaria de Edições Técnicas

# Estudos da Integração

(14º VOLUME)

INSTITUIÇÕES  
DO  
MERCOSUL

Paulo Borba Casella

Associação Brasileira de Estudos da Integração

BRASÍLIA  
1997



**SENADO FEDERAL  
MESA BIÊNIO 1997/1998**

**PRESIDENTE  
Antonio Carlos Magalhães**

**1º VICE-PRESIDENTE  
Geraldo Melo**

**2º VICE-PRESIDENTE  
Júnia Marise**

**1º SECRETÁRIO  
Ronaldo Cunha Lima**

**2º SECRETÁRIO  
Carlos Patrocínio**

**3º SECRETÁRIO  
Flaviano Melo**

**4º SECRETÁRIO  
Lucídio Portella**


**SUPLENTES DE SECRETÁRIO**

**Emilia Fernandes  
Lúdio Coelho  
Joel de Hollanda  
Marluce Pinto**

**Diretor-Geral  
Agaciel da Silva Maia  
Secretário-Geral da Mesa  
Raimundo Carreiro Silva**

**ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO  
(14º VOLUME)**

**INSTITUIÇÕES  
DO  
MERCOSUL**

**PAULO BORBA CASELLA**

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO**

**BRASÍLIA – 1997**



Senado Federal

Secretaria Especial de Editoração e Publicações  
Subsecretaria de Edições Técnicas

ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO  
(14<sup>o</sup> VOLUME)

## INSTITUIÇÕES DO MERCOSUL

“Il faut chercher en toutes choses la fin principale, et puis apres les moyens d’y parvenir. (...) Et jaçoit que celuy qui a trouvé la fin de ce qui est mis en avant, ne trouve pas ousjours les moyens d’y parvenir (...) qui ne sçait la fin et definition du subject qui luy est proposé, cestuy-là est hors d’esperance de trouver jamais les moyens d’y parvenir”.

*Jean Bodin Rep. 1.1.27 (1576)*

PAULO BORBA CASELLA

Professor Associado de Direito Internacional e Direito da Integração  
Econômica (USP); Doutor e Livre-docente em Direito Internacional  
(USP); Advogado em São Paulo.

© SENADO FEDERAL

Secretaria Especial de Editoração e Publicações  
Subsecretaria de Edições Técnicas  
Praça dos Três Poderes, Via N-2 Unidade de apoio III  
CEP 70165-900 Brasília, DF  
Telefones: (061) 311-3575, 3576 e 3579  
Fax: (061) 311-4258  
E-Mail: ssetec@admass.senado.gov.br

Revisão de Originais:

João Evangelista Belém

Ficha Catalográfica:

Maria Celeste J. Ribeiro

Editoração eletrônica:

Paulo Henrique Ferreira Nunes

Impressão:

Secretaria Especial de Editoração e Publicações  
Capa: Serviço de Programação Visual – SPV

ISBN: 85-7018-172-8

Casella, Paulo Borba.

Instituições do Mercosul / Paulo Borba Casella. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas ; Porto Alegre : Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1997.

98 p. – (Estudos da integração ; v. 14).

1. Mercado Comum do Sul (Mercosul). 2. Integração Regional – Países do Mercosul. 3. Integração Econômica – Países do Mercosul.  
I. Título. II. Série.

CDD 338.918

## NOTA EXPLICATIVA

A Associação Brasileira de Estudos da Integração (ABEI) tem como finalidade realizar estudos sobre temas da integração, especialmente a do Cone Sul, e o estabelecimento do respectivo mercado comum.

Constituída em agosto de 1991, seus associados docentes e os associados pesquisadores iniciaram trabalhos individuais e organizaram equipes de estudo.

Os frutos dessas atividades sairão nesta coleção de Estudos da Integração, que acolherá prazerosamente contribuições de pesquisadores nacionais e estrangeiros, pois constitui um dos seus objetivos a divulgação de obras que contribuam para a solução dos complexos problemas acarretados pela integração, nova e promissora realidade em nosso continente.

WERTER R. FARIA

DIRETOR-PRESIDENTE

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO

## SUMÁRIO

1. À guisa de introdução .....	09
2. Modelos e instituições em processo de integração .....	10
3. Órgãos de natureza executiva: conselho e comissão .....	24
4. Papel do tribunal em processo de integração .....	38
5. Dimensão parlamentar da integração .....	58
6. Políticas comuns, orçamento e órgãos gestores acessórios .....	68
6.1. Políticas comuns .....	69
6.2. Orçamento .....	72
6.3. Órgãos gestores acessórios .....	73
7. Conclusão: direito, integração – perspectivas para o Mercosul....	79
8. Bibliografia.....	93

## 1. À GUIZA DE INTRODUÇÃO

Atender ao convite, tanto honroso como simpático, que me foi formulado por Werter R. Faria, na sua dupla qualidade de mestre e amigo, para abordar questão atual e relevante, relacionada ao nosso caro projeto do Mercosul, nesta série dos “Estudos da integração”, levou-me à tentação de focar o eixo central da matéria: a configuração e o papel das instituições do Mercosul.

A partir da aceitação da integração, como idéia, necessita esta ser viabilizada em sua implementação. Ou seja, instaurado projeto de integração, até aqui extremamente bem-sucedido e mesmo na linha pasteurizada do discurso oficial, alcançando resultados muito além do que se poderia ter esperado, cabe ver como levar adiante essa empreitada a partir do estado atual, onde a integração aceita tanto política como economicamente, tem de ser colocada, adequadamente, em sua dimensão institucional e jurídica – de modo a alcançar, futuramente, sua plena dimensão e configuração tanto humana como social, mas isso já comporta um outro livro.

Por esse motivo, cabe perfeitamente a citação de Jean Bodin<sup>1</sup>, feita em epígrafe: é preciso determinar o fim principal, no caso a integração, para depois escolher os meios, de modo que a idéia de integração se torne operacionalizável; determinado o fim, nem sempre pode ser possível alcançá-lo, mas sem ter este claramente colocado, os meios nunca poderão ser úteis.

Muitas vezes pode não ser possível alcançar os fins que alguém se propôs, por falta de meios, ou de tempo ou de energia, mas, ao menos, é preciso ter o objetivo claramente colocado diante de si; pois sequer se tem o objetivo, certamente não haverá meios para alcançar o que não ficou claramente determinado. Nessa circularidade tem incorrido boa parte do debate e das manifestações a respeito da integração. Com prejuízo para todos, obscurecendo os fins e os meios para alcançar os primeiros.

Cabe, também, perfeitamente referir a lição de Jean Bodin, pelo papel histórico deste na colocação do conceito e bases da soberania do Estado, tão válidos como necessários em tempos passados, mas

<sup>1</sup> BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. Paris, 1576; 10. ed. Lyon : Gabriel Cartier, 1593 – a base p/ ed. rev. C. Frémont, M.-D. Couzinet, H. Rochas. Paris : Fayard, 1986. 6 v.

crescentemente inadequados, em sua formulação clássica, para o momento histórico e contexto internacional atual; o apego excessivo a receitas obsoletas pode ser desastroso; conseqüentemente, o momento atual e a vivência da integração, em processos variados, quanto ao seu conteúdo e extensão, justificam a necessidade de repensar o dado da soberania absoluta em relação ao Estado, tanto no contexto mundial como nos diferentes contextos regionais. Essa é a grande discussão e contraposição entre multilateralismo e regionalismos – mas isso também é outra discussão.

## 2. MODELOS E INSTITUIÇÕES EM PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Já muito bem sabiam os antigos romanos, que além de juristas exímios foram igualmente estrategistas militares de primeira ordem, que não se trata somente de efetuar conquista militar, mas como gerir e manter a conquista, depois da vitória pelas armas<sup>2</sup>. Guardadas as proporções, especificidades e diferenças de enfoque, ao se falar em projeto de unificação econômica devem ser enfrentadas duas questões básicas, embora estreitamente inter-relacionadas: por qual método realizar a unificação e a qual regime submeter o sistema após a unificação.

Desse modo, há de se ter presente existir correlação direta e necessária entre um projeto de integração econômica, sob as diversas configurações possíveis deste, e as bases primordialmente econômicas, legais e institucionais, bem como acessoriamente sociais e culturais, que permitam a implantação de tal projeto de integração, visando à implantação e à consolidação de espaço economicamente integrado.

Entre as modalidades possíveis de integração colocam-se, como tipos principais, a zona de livre comércio, a união aduaneira e o mercado comum, com a possibilidade de evolução subseqüente rumo ao mercado interno ou ao mercado único, podendo alcançar os patamares de união econômica e monetária, ou mesmo de grau maior ou menor de união política.

Sem retomar extensamente a teoria econômica e os conceitos fundamentais do direito da integração, podem ser situados, em suas grandes linhas, esses modelos, onde exigências estruturais crescentes

<sup>2</sup> Obra de divulgação, recente e abrangente, o volume *La Rome antique : une civilisation qui a conquis le monde* ed. franc. Paris : Libr. Gründ, 1996; ed. orig. ital., Vercelli, White Star S.r.l., 1996, fornece detalhada informação sobre as bases econômicas e institucionais da Roma antiga.

vão sendo colocadas, de modo cumulativo, agregando à etapa seguinte todos os elementos da anterior e aprofundando-os:

– a *zona de livre comércio*, como forma menos complexa de integração, pressupõe a eliminação de tarifas e barreiras não-tarifárias, sejam estas técnicas, fitossanitárias, quantitativas ou de qualquer natureza, que acarretem restrições ao comércio entre os Estados integrantes;

– a *união aduaneira* agrega ao modelo anterior a instituição de tarifa externa comum e regime geral de origem, aplicáveis em toda a união alfandegária, em relação a importações procedentes de terceiros Estados;

– o *mercado comum* adiciona às exigências dos modelos anteriores a supressão de barreiras à livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais entre os Estados-membros, bem como exige grau mínimo de coordenação e harmonização de políticas econômicas comuns, em setores vitais da economia integrada;

– a partir do mercado comum, coloca-se a possibilidade de evolução subseqüente rumo a mercado interno orgânico ou *mercado único*, podendo-se chegar a uma *união econômica* onde, além da supressão de barreiras, sejam institucionalizadas a unidade e a organicidade do mercado abrangido por esse território, podendo alcançar os patamares de *união monetária*, ou mesmo de grau maior ou menor de *união política*.

A partir da plena configuração de mercado comum, podem ser colocados os desdobramentos possíveis do projeto de integração econômica, que freqüente, embora não necessariamente, trarão concomitantes efeitos de unificação política, em maior ou menor grau, como perfeitamente exemplificam os processos de unificação da Alemanha e da Itália, no século passado, ou na segunda metade deste, a experiência européia em matéria de integração, inicialmente pelas três Comunidades Européias (com base nos Tratados de Paris, 1951 e Roma, 1957), a partir da atuação de mecanismos aduaneiros, posteriormente pela consolidação de mercado comum, e mercado único, corroborado por políticas comuns, a União Européia, rumo à sua plena implementação, conforme as normas cronoprogramáticas do Tratado de União (Maastricht, 1992<sup>3</sup>).

<sup>3</sup> CASELLA, P. B. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. Prefácio. Irineu Strenger. São Paulo : LTr, 1994.

Para melhor compreender e situar o caso concreto do Mercado Comum do Sul (regulado pelo Tratado de Assunção, de 1991, e pelo Protocolo adicional, de Ouro Preto, de 1994, bem como demais Protocolos), não se trata de historiar outros exemplos, exceto à medida que possam ser úteis, nesta perspectiva de abordagem do tema: se desejamos a integração, quais questões devemos enfrentar e quais modelos se nos colocam, para que a integração possa efetivamente operar<sup>4</sup>.

Desejando configurar-se como mercado comum, o Mercado Comum do Sul, regulado pelos Tratados constitutivos (especialmente o de Assunção, 1991, e o Protocolo de Ouro Preto, 1994), terá de fazer face a questões estruturais: para poder alcançar a integração, sob a configuração de mercado comum, terão de ser colocados os

<sup>4</sup> Idem. *Mercosul : exigências e perspectivas : integração e consolidação de espaço econômico : 1995-2001-2006*. Prefácio Celso D. de Albuquerque Mello. São Paulo : LTr, 1996. esp. cap. V: Sistemas jurídicos e institucionais de integração regional e sub-regional interamericana, analisando as experiências centro-americanas (MCCA e CARICOM); o modelo Alalc, Aladi, Alcsa; o Pacto Andino e o Nafta (p. 115-149).

O arcabouço institucional da União Européia e o do Mercosul ficaram colocados nos trabalhos anteriores *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico* (1994) e *Mercosul : exigências e perspectivas* (1996), tomando-se como pressupostos as fontes compulsadas e análise especificamente desenvolvida, dispensando recapitulações mais extensas, exceto quando remissão expressa se faça oportuna para ressaltar semelhanças e diferenças na comparação de aspectos específicos. Tais cortes cirúrgicos visaram não somente manter o presente trabalho dentro de limites razoáveis de extensão, mas sobretudo preservar a identidade e a continuidade da linha de pesquisa sem prejuízo da diversidade do objeto do enfoque deste em relação ao estudo anterior. O volume Mercosul completa, tanto lógica quanto cientificamente, a análise da experiência européia: constitui a seqüência do primeiro, que preparou o terreno, no sentido em que se opera com o mesmo método e com os mesmos fins; constitui seu prolongamento, no sentido em que, utilizando o mesmo instrumental, desdobra o foco de análise para contexto e experiência diversos; prepara o caminho para sua conclusão, no sentido de alcançar formulação conceitual genérica, para permitir que se possa chegar a uma teoria geral; ambos, ao mesmo tempo, se justificam e se encadeiam.

Diálogo aberto, confrontando experiências e posições diversas, em vários campos, coloca-se a obra coletiva *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul* – após o término do período de transição CASELLA, P. B. (Coord.). Prefácio Jacob Dolinger : São Paulo : LTr, 1996. 805 p., reunindo contribuições de 38

fundamentos, legais e institucionais, que permitam desenvolver o processo, economicamente bem encetado e bem sucedido, de forma a criar mecanismos institucionais e operacionais estáveis, que assegurem a tecnicidade da solução de controvérsias e a continuidade das políticas de integração.

Na construção da integração, concretamente, terá de ser expresso o propósito na opção por determinado modelo de integração e na implementação de seus pressupostos operacionais. Ao mesmo tempo em que a consolidação de espaços economicamente integrados constitui mecanismo para aparelhar mercados nacionais, desde que graus suficientes de coordenação e harmonização possam ser alcançados, para atuação internacional mais eficiente, coloca-se esta como tendência generalizada, que vem ocorrendo com nuances e diversidade de rumos e formas em diferentes quadrantes e momentos históricos, cabendo perquirir em que medida se assegura não somente o perfil de compatibilidade de tais zonas de livre comércio e uniões aduaneiras com as normas do Gatt, especialmente seu artigo XXIV, bem como a institucionalização do sistema multilateral, desde o advento da OMC (Organização Mundial do Comércio) que institucionaliza praxes operacionais, ao mesmo tempo em que permanece o Gatt<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Há todo um debate em curso, internacionalmente, a respeito da compatibilidade entre normas regionais e acordos mundiais, normalmente mencionado sob a rubrica “regionalismo vs. multilateralismo”, com nuances as mais variadas. Entre extensa bibliografia disponível a respeito, lembre-se, i.a.: SACERDOTI, G. ALESSANDRINI, S. (coords.). *Regionalismo economico e sistema globale degli scambi* (Milano : Giuffrè, 1994); ANDERSON, K. BLACKHURST, R. (eds.). *Regional integration & the global trading system*. New York : Harvester, 1 st. publ., 1993; TREBILCOCK, M. J. HOWSE, R. *The regulation of international trade*. London : Routledge, 1st. publ., 1995; COLAS, B. (ed.). *Global economic co-operation*. Deventer : Kluwer; Boston : Management Books 2000, 1994. (United Nations University Series), CARRARO, C. et al. (eds.). *International economic policy co-ordination*. Oxford : Blackwell, 1991; CROOME, Jonh. *Reshaping the world trading system : a history of the Uruguay Round*. Genebra : World Trade Organization, 1995; NEHMÉ, Claude. *Le GATT, l'OMC et les grands accords commerciaux mondiaux vers l'Organisation mondiale du commerce*. 2. ed., 2. tiragem. Paris, Les Eds. d'organisation, 1994; BOURGEOIS, Jacques, et al. (eds.). *The Uruguay Round results : a European Lawyers perspective*. Bruges/Brussels, College of Europe/European Interuniv. Press, 1995; CASELLA, P. B. MERCADANTE, A. A. (coords.). *Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio*. São Paulo : LTr, 1997. No prelo.



O término do período de transição (1991-1994) para a implementação da zona de livre comércio, seguido das duas fases de convergência na implantação da união aduaneira (1995-2001 e 2001-2006), fases preliminares desse projeto de integração, que pretende alcançar a configuração de espaço economicamente integrado, sob a forma de mercado comum (a partir de 2006), representa o momento em que tais questões terão de ser enfrentadas. Justamente se coloca para o Mercosul o ponto de partida, colocado pelo Tratado de Assunção, de 1991, consolidado no Protocolo de Ouro Preto, de 1994, relativo à estrutura institucional, exigiria que se levasse em conta mais do que as disponibilidades do momento, representando teste de vontade política e visão estratégica, para implantar esse projeto de integração econômica, sob a configuração de mercado comum.

A escolha da integração econômica, sob a configuração de mercado comum, não é enfoque doutrinário, nem decorre de posições pessoais, mas é estipulada pelos tratados constitutivos (Assunção, 1991, e Ouro Preto, 1994), resultando, assim, de direito internacional positivo, assinado e ratificado pelos Estados-partes, que estão obrigados a viabilizar os objetivos que conjuntamente se engajaram alcançar.

A provisoriedade da estrutura institucional e a incoerência de mecanismos operacionais de caráter institucional, para a solução de controvérsias, representam, ao mesmo tempo, escolha e risco para o futuro desse espaço, que se quer economicamente integrado, tal como ora se coloca, mas sobretudo a partir da consolidação da união aduaneira, nas suas duas etapas sucessivas de convergência. Quanto mais avançamos, mais necessário vai ficando consolidar institucionalmente o processo em curso, sob pena de criar riscos e tensões políticas, dificilmente passíveis de tratamento setorial e técnico, criando enormes riscos políticos, se se mantiver o quadro atual.

Que o tempo presente seja difícil e que os modelos, sejam estes de ordem institucional ou ético-moral, pareçam estar postos em xeque é tautologicamente evidente para todos. Simplesmente deblaterar o estado atual das coisas seria repetitivo e pouco produtivo. Em lugar disso, trata-se de tentar algo novo, ensaiando mudar a perspectiva, a partir da qual se faça a análise: em vez de nos atermos a enfoque estritamente nacional, utilizando somente o direito interno, seus conceitos e seus mecanismos, e tendo presente exclusivamente a obsoleta configuração

clássica da soberania do Estado, faz-se indispensável ensaiar a captação do momento presente, em sua dimensão supranacional, transnacional ou internacional, como se prefira denominar, para se poder visualizar o papel e importância possíveis do projeto Mercosul, não somente como mais um esforço retórico de integração econômica, em âmbito sub-regional, na América que se quer Latina, mas enxergando o papel deste e sua possibilidade de atuação como mecanismo de renovação e revitalização econômica e institucional, além do saneamento político e de costumes administrativos que sua implementação poderia, concomitantemente, ocasionar, tanto em âmbito interno como regional.

Na atual fase, o Mercosul vem mostrando interessantes desdobramentos na ordem externa, como protagonista de negociações entre blocos, sem que sua construção interna tenha sido completada. Fala-se, também, na *vis attractiva* que estaria exercendo o Mercosul, à medida que venham a agregar-se, a exemplo do Chile, sucessivamente, outros parceiros a essa empreitada de integração regional, tais como, prospectivamente, poder-se-ia supor, em relação à Bolívia e à Venezuela. A partir da consolidação do bloco, como entidade e parceiro econômico, pode esta nova entidade regional ser o interlocutor mais visível e dotado de maior poder de barganha em negociações com terceiros Estados ou outros blocos regionais, seja no contexto continental, nas diferentes e concorrentes propostas de zona de livre comércio para o conjunto das Américas (com nuances entre as propostas norte-americana e brasileira), seja nas relações com outros blocos regionais, fora do continente. Contudo, grau mínimo de operacionalidade e coordenação são indispensáveis, para que essa atuação externa possa, válida e eficazmente, ocorrer.

Mais do que estrita correlação entre custos e benefícios, desejável e necessária como um todo, mas inviável se descermos a setores diferenciados, pode-se ver o atual esforço, além de suas exigências internas, de ordem estrutural, também como impulsionador de mudanças para o conjunto da região.

Trata-se de considerar a proposta da integração econômica – que vem se mostrando viável e necessária – a partir de enfoque jurídico, para se aferir qual estrutura institucional se faz necessária para gerir e levar adiante o processo de integração.

Ao mesmo tempo em que se propõem exigências e perspectivas para o Mercosul e seu modelo institucional, trata-se, também, de ter

presentes os possíveis efeitos e desdobramentos favoráveis, que esse projeto de integração econômica, pelas exigências de sua própria dinâmica, como pela renovação e reformulação de estruturas concomitantes a tais processos, pode ter, na ordem interna, quando vem se tornando mais e mais patente e pungente a necessidade de se repensar o tamanho, o papel e a qualidade da atuação do Estado, não somente entre nós, onde parecem ter sido esquecidos os objetivos maiores, vivendo toda a máquina estatal não como ferramenta ou meio, mas antes como fim em si mesma, bem como no momento em que se ensaia construir algo viável e duradouro, em termos de integração econômica, com nossos vizinhos do Cone Sul<sup>6</sup>.

Justamente o quadro atual nos coloca a possibilidade e a necessidade de fazer face às exigências institucionais, diante das quais as gerações futuras avaliarão nossa capacidade de combinar reflexão e atuação, seja no sentido de incidir com eficácia sobre a realidade do “mundo que vejo e não desejo”, justamente indo “além do cotidiano”, para se colocar como lúcida, ainda que retrospectiva “lanterna na popa” (Roberto de Oliveira Campos, 1976, 1985 e 1994)<sup>7</sup> ou de nos deleitarmos em discussões academicamente eruditas, irrepreensíveis quanto ao enfoque científico e bibliografia pertinente, mas cada vez menos vinculadas à realidade e de relevância cada vez menor para o cidadão médio e seu mundo, ou antes para o mundo, enquanto tal.

É preciso fazer análise estrutural e operacional criteriosa, fora de limites e imperativos corporativos, colocando, com isenção, posições abertas e livres para o debate, a partir de exigências operacionais e estruturais, desvinculadas de imperativos administrativos e ditames políticos, determinados por razões que a razão desconhece, falsamente inquestionáveis, como inexoravelmente se colocam para funcionários

<sup>6</sup> CASELLA, op. cit.; ref. no prefácio de I. Strenger:

“Repensar o papel e atuação do Estado, não somente entre nós, onde parecem ter sido esquecidos os objetivos maiores, vivendo toda a máquina estatal não como ferramenta ou meio, mas antes como fim em si mesma, (...) bem como no momento em que se ensaia construir algo viável e duradouro, em termos de integração econômica, com nossos vizinhos do Cone Sul”.

<sup>7</sup> CAMPOS, Roberto de Oliveira. *O mundo que vejo e não desejo*. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1976.

Idem. *Além do cotidiano*. Rio de Janeiro : Record, 1985.

Idem. *A lanterna na popa : memórias*. Rio de Janeiro : Topbooks, 1994.

governamentais nacionais, no desempenho de suas atribuições<sup>8</sup>, e também pela marcante falta de transparência e regularidade na circulação de informações.

A integração tem tanto dimensão política como jurídica; tanto intergovernamental, como social e humana. A integração não é somente matéria para governos nacionais e seus representantes, mas debate que interessa e afeta a vida da sociedade civil como um todo, e esta tem de se fazer presente, de modo substancialmente mais eficaz que protocolar e vazia agora de apresentação de posições não-vinculantes, como se pode fazer, sem qualquer garantia de impacto ou resultado, no quadro do “foro consultivo econômico e social”. A maturidade e eficiência da sociedade civil, cuja atuação vem tendo impacto decisivo para os resultados alcançados na integração, tornam indispensáveis a contrapartida de participação e a responsabilidade conjunta. Até quando se pretenderá fazer perdurar o absoluto hermetismo com o qual o Executivo vem conduzindo o processo de integração? Somos, com exceção dos privilegiados representantes intergovernamentais, todos irrelevantes e alheios ao processo de integração?

A integração se coloca como imperativo categórico de sobrevivência e inserção competitiva no mundo atual, globalizado tanto economicamente como na circulação da informação. Mais do que gesto de boa vontade ou política de boa-vizinhança, como em outras eras, exige-se colocação ativa nessa temática – tanto mais por parte de país que se pretende potência, e que, adequadamente, quer ver reavaliada sua posição no cenário internacional, quando se redefinem papéis e esferas de influência, no mundo pós-guerra fria.

Coerência e consistência têm sido virtudes escassas ultimamente, e também têm sido escassamente aplicadas a esforço de compreensão

<sup>8</sup> Coloca-se, também, o desafio, indo além dos momentos cíclicos de alternância de expectativas, seguidas de recaídas de crise e desencanto, de enfrentarmos a realidade, e concatenarmos propostas de ação, como no caso da integração, onde operadores econômicos, de um lado, e diplomatas e tecnocratas do governo, de outro, parecem não estar falando a mesma língua, pois estamos em descompasso entre programas e resultados, entre modelos e perspectivas, ficando a universidade à margem do processo, exceto casos isolados, mais como mecanismos de promoção pessoal do que caracterizando, como deveria ser, presença institucional, pela proverbial lentidão, também institucional, de resposta do meio universitário na interação com o setor privado.

do mundo, onde não se trata de ser contra ou a favor da integração, seja enquanto proposta ou enquanto princípio, já que poucos, ou quase ninguém, sustentariam a viabilidade, ou a conveniência de tese de isolamento econômico, com base em subsídios e reservas de mercado como proteção de ilusão falaciosa, que se acaba voltando contra os seus defensores, pelos resultados notoriamente antieconômicos, ainda que pudessem ser bem-intencionados<sup>9</sup>.

Aceita a integração como idéia, tem esta de ser viabilizada como proposta, e aí começam as distorções do momento atual: nem o modelo institucional e constitucional, nem o contexto político interno ou a imaturidade de boa parte do debate nacional presente tornam viável, ou ao menos se poderia dizer sejam favoráveis à implementação institucional da integração. A partir da viabilização da proposta, tem de se começar a implementação como programa. Mas, tais etapas dificilmente são intercambiáveis temporalmente: ou seja, não se pode implementar programa que não se tenha antes viabilizado como proposta, que, por sua vez, não se tenha, antes, ainda, aceitado como idéia. Desse modo, até o presente, permanece em aberto a definição de modelos e rumos, no tocante à integração econômica e seu modelo institucional, tanto interno, como no relacionamento entre blocos regionais e terceiros Estados.

Qual é o Brasil que se deseja e se pode construir para daqui a cinco, dez, vinte ou cinquenta anos? Sem esquecer nem negligenciar tantos e tão graves problemas internos que assolam nosso Brasil, cabe não perder a oportunidade histórica de construir efetiva e viável integração econômica com os vizinhos do Cone Sul. Está na hora de pensarmos na inserção internacional que se quer construir para o Brasil e reservar espaço para a presença e atuação externa do País, sem esquecer problemas dos que têm de ser enfrentados internamente. Especificamente o que se pretende e como se pode alcançar, com nossos vizinhos a integração, como ilustra o Mercosul?

A análise do direito da integração econômica, inicialmente voltada a casos específicos, como os distintos e sucessivos esforços continentais ou sub-regionais interamericanos, que precedem ou são concomitantes ao Mercosul ou em outros continentes, partindo de casos concretos,

<sup>9</sup> Exemplo de desastrosa boa intenção, a MP nº 1.532/96, concedendo tratamento regionalmente diferenciado para a produção de veículos automotores, viola tanto as normas Mercosul como o Acordo anti-subsídios da OMC.

poderá chegar a formulações de ordem genérica conceitual. Contudo, ainda está para ser formulada juridicamente, como já o foi economicamente, uma teoria geral do direito da integração econômica.

Este direito da integração econômica, além do relato de casos específicos, tem o propósito de situar o fenômeno da integração, suas exigências e possibilidades de implementação e consolidação de espaços economicamente integrados. Trata-se, aqui, de enfocar esse instrumental sobretudo em relação ao caso concreto do Mercosul. O que for válido para nos permitir alcançar os resultados desejados não deve ser negligenciado, não pode ser ignorado<sup>10</sup>.

No contexto interamericano, temos de ter presente os riscos de esvaziamento de projetos econômicos e de integração em razão de crises políticas e da fragilidade dos mecanismos de solução de controvérsias. A repetição de tais modelos suicidas tem de ser evitada.

Quando se ensaia a integração econômica, é indispensável ir além do estágio da colocação de expedientes formalmente adequados, por meio dos quais os Estados se ponham de acordo para constatar a ocorrência de discordâncias, sem estruturar mecanismos eficazes para a

<sup>10</sup> Em lugar de descartar a experiência comunitária européia e aceitar como inquestionável o pressuposto da soberania estatal, é preciso ver em que perigosa extensão esta ficção, ou dogma político, tem sido usada para esvaziar ou ao menos pôr em risco os mais eficazes projetos de integração; na exata medida em que se mantém intocada a soberania do Estado, a integração se transmuta em mecanismos de possível cooperação econômica ou institucional e consulta intergovernamental a respeito de controvérsias, emasculada dos mecanismos que podem viabilizar a superação de crises institucionais e políticas.

Como se vivenciou, justamente na experiência e evolução da integração européia, onde se fizeram presentes tais riscos – especialmente se tivermos em mente a França de De Gaulle e o Reino Unido de Margaret Thatcher – com base em alegações distintas e efeitos igualmente deletérios para os fins comunitários, como já colocava MATHIEU, Jean-Luc. *La Communauté européenne : marché ou État?* Paris : Nathan, 1990; “avant-propos”, p. 7-8:

“Qu’elle est lourde la responsabilité d’un Charles de GAULLE qui, ayant le passé pour vision d’avenir, a déclenché un victorieux tir de barrage contre l’évolution de la Communauté économique européenne vers une certaine supranationalité capable, à terme, de fonder un État fédéral européen!

“Qu’elle est lourde la responsabilité d’une Margaret TATCHER, dont les seuls credos inlassablement répétés sont l’égoïsme national et une implacable lutte de classes mettant systématiquement à mort tous les éléments de solidarité sur lesquels peut se fonder une société humaine”.

superação de tais impasses, tornando-os ineficazes para a consecução de seus fins. A ocorrência de tais mecanismos marcará a distinção entre cooperação e integração. Esta é a distinção fundamental, substancialmente mais relevante do que gradações teóricas ou nomenclatura oficial, adotada por diferentes projetos de integração.

Tanto a oportunidade como a viabilidade econômica da integração estão claramente colocadas, se não efetivamente comprovadas pelo setor privado: dependerão de visão e determinação política, além de consideráveis doses de humildade e honestidade intelectual, combinadas com árduo e persistente trabalho, para levar a cabo tal empreitada.

Não se sustenta a argumentação de tempo: o Mercosul ainda se coloca como zona de livre comércio, esboçando união aduaneira em implantação, por meio da adoção de código aduaneiro e tarifa externa comum, porque ainda não teve tempo de ser verdadeiro mercado comum. A tese é tão falaciosa como a pretensão de manter intocada a soberania estatal, enquanto se afirma querer a integração; não se trata somente de tempo, trata-se de situar a orientação e tônica do processo: quais são os pressupostos, os meios e os fins; desejamos a mera cooperação entre Estados soberanos e independentes ou pretendemos chegar a espaço economicamente homogêneo e integrado, onde fluam livremente os fatores de produção econômica, no qual circulem pessoas, serviços, mercadorias e capitais? Impõe-se definir os objetivos para delimitar a seguir os meios, como já advertia Jean Bodin, há mais de quatrocentos anos.

Entre os modelos de zona de livre comércio, união aduaneira e mercado comum existem gradações estruturais, bem como diversidades conceituais, além de inevitáveis divergências quer quanto aos meios como em relação aos fins. Tal diversidade conceitual e divergência quanto aos meios e fins são ilustradas pela contraposição, no continente americano, entre projetos com temática e enfoque distintos: a experiência da Associação Norte-Americana de Livre Comércio (Nafta), orientando-se em um sentido e a experiência comunitária do Pacto Andino, em outro. A evolução histórica mostrou quanto a viabilidade econômica e política pode ser mais importante que a mera adoção de modelos formais.

No tocante a modelos formais, há décadas persistimos no mesmo, desde os Tratados de Montevideú, primeiramente o de 1960, no contexto da Alalc, e posteriormente o de 1980, no contexto da Aladi: são quase

quarenta anos de muito discurso e poucos resultados. Corremos o risco de perpetuar tais modelos como ilustraria a extemporânea proposta de criação da Alcsa, em 1994.

Se realmente desejarmos mudança qualitativa no processo de integração no contexto sub-regional, está na hora de mudarmos o modelo; persistindo neste, escassas são as chances de se alcançar resultados conceitualmente mais relevantes e que possam perdurar além da presente fase de entusiasmo inicial. Enfatizar os resultados alcançados pelo Mercosul, ao término do período de transição, em lugar de aparelhá-lo adequadamente para o futuro, é tão falacioso como pernicioso: o sucesso está ocorrendo, mas sem o dado estrutural que viabilize seu funcionamento, além do momento atual de comprometimento dos governos nacionais e interesse dos operadores privados, pode vir a repetir-se a esclerose precoce que acometeu esforços anteriores de integração na América Latina, condenando-os à inação futura.

Nesse sentido é inestimável atentar para a dinâmica política do processo de integração, tal como, por vez primeira, alcançou-se, para se colocar em bases viáveis o esforço de construção do Mercosul, assegurando a viabilidade da continuidade do processo, mediante a adoção de mecanismos legais e institucionais, adequados e eficazes, cientes e conscientes das especificidades e diversidade rítmica e dinâmica própria do processo em curso entre nós, como frisa o preâmbulo do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, mencionando a “dinâmica implícita em todo processo de integração e a conseqüente necessidade de adaptar a estrutura institucional do Mercosul às mudanças ocorridas”.

As exigências e perspectivas de modelo institucional para o Mercosul estão em aberto; as gerações seguintes terão condição de avaliar com maior clareza por onde passava a linha divisória entre a viabilidade e a ilusão, entre mais um projeto grandiloquente, esvaziado por embaraços aduaneiros de fronteira, e a efetivação de espaço econômico realmente apto a ser chamado de “mercado comum”. Não é só questão de tempo; é também questão de rumo: muitos caminhos podem levar a resultados semelhantes, mas é indispensável assegurar a viabilidade do processo, é preciso controlar, constantemente, a exatidão entre o plano e o percurso, onde, mais uma vez, estamos, como formula o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, “conscientes da importância dos avanços alcançados e da implementação da união aduaneira como etapa para a construção do mercado comum”.

Como dito, e vale frisar, a configuração da integração sob a forma de mercado comum não é posição doutrinária nem tampouco pessoal, mas decorrência de escolha afirmada pelos tratados constitutivos e em consonância com as exigências estruturais do modelo tem de ser observada e construída. Assim, honestamente, não se pode esquecer quais são os elementos constitutivos e operacionais de mercado comum, quando se fala em aparelhar institucionalmente o Mercosul. É isso que se vai examinar, mais adiante, separando o enfoque por setores, enfocando, respectivamente, órgãos executivos, jurisdicionais, parlamentares e acessórios.

É preciso, inexoravelmente, eliminar os desvios de rota, ou então vamos eliminar de pauta o tema da integração, visto que a esta ninguém nos obriga. Mas, se realmente queremos a integração, vamos empreender esforço, e viável, para construí-la, ou descartar a pretensão. O Brasil, hoje, tem muitos problemas sérios, dentre os quais, certamente, outros mais prementes do que a integração com os três parceiros do Mercosul, à medida que dados estatísticos oficiais apontam a existência de 60 milhões de brasileiros pobres e indigentes. A iniquidade da constatação deveria fazer calar outros clamores.

Mas a escolha está sendo vivida: estamos engajados e trabalhando pela integração. Pode, adicionalmente, a integração contribuir para a melhoria das condições de vida da população. Não há nem deve haver antagonismo entre as prioridades de agenda interna e temas vinculados à integração e proponho, aqui, a análise da integração e de seus modelos institucionais, aplicada ao caso Mercosul, também pensando e sempre tendo presente um Brasil mais justo e mais desenvolvido.

Justamente, pode, ademais, a integração ser o caminho para construir país politicamente mais digno, socialmente mais humano, juridicamente mais justo, demograficamente mais desenvolvido, economicamente mais eficiente, à medida que consigamos substituir algumas estruturas internas retrógradas e viciadas por estruturas novas, de caráter instrumental, mais transparentes, mais instrumentais, menos soberanamente indiferentes ao ser humano em todas as suas dimensões: sua dignidade, sua integridade física e moral, suas oportunidades de vida, sua cidadania, no sentido mais amplo do termo. O Brasil precisa aprender a construir uma sociedade mais justa, fraterna, com igualdade de participação. Não temos tradição nem experiência nesse campo,

embora tenhamos demonstrado nossa capacidade e competitividade em tantos outros campos. O modelo político brasileiro ainda se pauta por democracia meramente formal<sup>11</sup>.

Entre os erros e acertos vividos no Brasil de hoje pode a integração ser o caminho de relevante renovação econômica, social, política e institucional, pode ser estímulo para o crescimento e o desenvolvimento, pode ensejar redução de iniquidades, mais do que meras desigualdades regionais e sociais, pode permitir estruturar bloco econômico internacionalmente relevante, que se poderia inserir como interlocutor presente e respeitável no cenário internacional, mas tudo isso permanece em aberto. Resta saber se estaremos à altura da missão que se coloca, tanto dentro de casa, em visão estritamente brasileira, como em relação aos vizinhos, sabendo, com estes, construir algo novo, dentro do projeto Mercosul.

O fenômeno da integração econômica, sobretudo em sua dimensão jurídica, traz fascinantes inovações conceituais e institucionais nesse esforço de construção de entidade nova, de caráter supranacional, cuja implementação está transcendendo os limites clássicos dos ordenamentos jurídicos internos, das tradicionais soberanias estanques, em favor de fenômeno cuja relevância transcende seu estrito âmbito territorial de aplicação<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Como conclama Betinho: “Para isso, é preciso que ela exista antes dentro de cada cidadão e cidadã. O livro é uma possibilidade de mudança na cultura de cada leitor. Um país não muda pela sua economia, sua política, nem mesmo sua ciência; muda sim pela sua cultura”. Na “Apresentação” do volume *Contos para um Natal bem brasileiro*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará : IBASE, 1996. p. 8.

Fernando Henrique Cardoso, em seu volume de ensaios, versando *O modelo político brasileiro – e outros ensaios*. 5. ed., Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1993, coloca como preocupação dominante as novas formas de organização econômica e de vida política que, no Brasil e em alguns outros países da América Latina parecem ter-se instaurado a partir de meados da década de 50, com a industrialização emergente, porém ressaltando que o processo político possui certa autonomia diante do condicionamento estrutural.

Com certas nuances de “aggiornamento” coloca esta coletânea linha de análise que já ficara esboçada em livro anterior, do mesmo Fernando Henrique Cardoso, em seu volume, *Mudanças sociais na América Latina*. São Paulo : Difel, 1969.

<sup>12</sup> Preocupante se me afigura constatar a facilidade com que se tem descartado a experiência européia, como inaplicável em seus mecanismos ou intransponível em seus princípios para contexto diverso. Esperando que tal miopia intelectual não perdure, nem vigore a pretensão descabida de querer “reinventar a roda”,

O presente estudo coloca-se como esforço de captação do Mercosul em sua dimensão estrutural, para a perquirição de exigências e perspectivas de seu modelo institucional, para a colocação do papel do direito, simultaneamente atuando como propulsor e regulador, em processo de integração. É tentativa de mostrar o que necessitamos para poder finalmente encetar esforço rumo à efetiva integração. Deixemos de lado a retórica, o ufanismo ciclotímico, que irremediavelmente acaba tombando no vazio, e vamos, pragmaticamente, passo a passo, destacar áreas e matérias, e trabalhar por algo novo e mais amplo em cada uma delas, dentro do quadro no qual se quer construir a integração.

Logicamente a seleção de algumas matérias ou aspectos era impositiva: nunca se poderia pretender abarcar a totalidade do universo da integração – daí a escolha do papel das instituições do Mercosul na consolidação de espaço econômico integrado – definido o arcabouço, facilita-se a progressão da implementação do esforço, trazendo contribuição para o tema, cuja relevância e complexidade nos obrigam a descartar os automatismos, tanto mais cômodos, quanto mais solidamente reiterados sem questionamentos, para se abrir espaço para a dúvida, impulsionando a idéia, não somente pelo que se alcança, como também pelo que se mostra ainda estar para ser feito, em esforço integrado.

### 3. ÓRGÃOS DE NATUREZA EXECUTIVA: CONSELHO E COMISSÃO

O funcionamento de espaço economicamente integrado torna indispensável a existência e atuação de “governo”, ou seja, de órgãos incumbidos de zelar pela manutenção e continuidade do processo de integração. Na consolidação de espaço economicamente integrado, nos moldes de mercado comum, ou rumando para patamares superiores de coesão e concatenação, cabe considerar a ocorrência, configuração e âmbito de atuação de órgãos gestores de caráter executivo.

pode-se criativamente situar o fenômeno da integração, entre nós, a partir da experiência européia, agora, justamente indo além do caso europeu, para procurar captar e transmitir o que e quanto se possa passar de útil adiante, para tentativas encetadas em outros quadrantes.

Não se trata de querer reproduzir o modelo europeu, mas na linha da escolha pragmática e responsável de construção do Mercado comum do Sul, finalmente e por vez primeira construir integração regional, digna do nome e que efetivamente funcione – o que, ao menos até hoje, não soubemos ou não pudemos alcançar.

Após o exame preliminar de modelos e instituições em processo de integração, cabe prosseguir analisando o papel de órgãos aos quais competiria gerir o processo de integração. Na linha da clássica divisão tripartite de poderes, atribuível a Montesquieu<sup>13</sup>, ainda que sobretudo para delimitação de enfoque, poderia ser situada a atuação de órgãos de caráter executivo, legislativo e judicial. A divisão teoricamente perfeita não encontra paralelo exato seja nos modelos internos seja nos modelos integrados, havendo sobreposição de funções e evolução prática, que instauram nuances, originalmente não contempladas.

A tais órgãos competiria, sem prejuízo da necessidade de adaptação dos conceitos clássicos a contexto novo e de integração<sup>14</sup>, papel preponderantemente assemelhável ao poder executivo em divisão clássica de poderes, onde justamente a eficiência da instituição, ou, em alguns casos, na falta de estrutura institucional, melhor dizendo a eficiência do projeto de integração, será assegurada, além e acima da participação direta e da vontade política dos Estados-partes, pela ocorrência de “capacidade executiva”, em seu sentido mais amplo, conferida a órgãos aos quais cabe supervisionar e dar a linha de condução do projeto de integração.

<sup>13</sup> MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Na excelente edição das *Oeuvres complètes*. Texte présenté et annoté par Roger Caillois; Paris : Gallimard. 1994. esp. p. 225-1117. Bibl. de la Pléiade, v. 1: (c) 1949; esta ed., 1990; v. 2 (c) 1951.

<sup>14</sup> LASOK, D. BRIDGE, J. W. *Law & Institutions of the European Union*. 6. ed. Londres : Butterworths, 1994. Part II: The law of the institutions, cit. na 5. ed., 1991. p. 213-4, colocam-se em posição contrária à tripartição de poderes, em moldes clássicos, em relação a integração:

“The institutions of the European Communities fall into two main categories. In the first place there are institutions vested with a variety of political, legislative, executive and administrative functions and powers. These are the Commission, the Council and the European Parliament, assisted by a number of ancillary organs. Institutions in these categories defy more precise classification for two main reasons. One is that these institutions cannot be said to be exclusively executive, administrative, legislative or political but each possesses more than one of these attributes. The other is that in functional terms the Treaties conceive of these institutions not only co-operating but indeed working as a team so that the role and significance of any one of them cannot fully be appreciated in isolation. In the second place there is the Court of Justice and the Court of First Instance, the judicial organs of the Communities”.

A respeito, v., *infra*, o Cap. IV, “Dimensão Parlamentar da Integração”.

A natureza executiva do órgão gestor, na integração, decorrerá da competência genérica de *executar* e fazer executar as normas e políticas comuns adotadas, no âmbito da organização, ao mesmo tempo em que igualmente considerável parcela das competências legislativas também serão exercidas por esses órgãos, como bem ilustra a configuração atual do Mercosul, onde ao Grupo e ao Conselho cabe a plenitude de ambas as funções, executiva e legislativa, tendo a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) caráter meramente consultivo e acessório, sem poder de ditar normas, diversamente dos Parlamentos nacionais, como se verá a seguir.

A um ou ambos órgãos executivos, normalmente denominados conselho, comissão, “junta” ou “grupo”, caberá o papel de implementar os princípios e linhas gerais, estipulados pelos Tratados constitutivos, visando a consolidação de espaço econômico integrado.

A eficiência destes órgãos de caráter executivo será dada pela medida na qual possam seus representantes atuar com independência, em relação aos Estados-partes: esse é o conteúdo do conceito de supranacionalidade, a respeito do qual se vêem mais facilmente descabidas manifestações apaixonadas, tanto contra como a favor, em lugar de atentar para o conteúdo e necessidades operacionais. A diferença fundamental pode ser sumariamente colocada, frisando a diversidade essencial da atuação do órgão gestor, em um como em outro caso.

No caso de órgão gestor intergovernamental cada representante vota em nome do seu Estado-parte e voltado, acima de tudo, por dever de ofício, para os interesses nacionais, mesmo que estes estejam em conflito com os interesses comuns, em prol da integração. Ao órgão gestor supranacional compete zelar pela harmonia e continuidade da implementação da integração, vendo-a em seu todo e procurando manter a coerência do todo integrado.

Logicamente, não é preciso insistir em longos desenvolvimentos para fazer ver que, na ótica da eficiência da organização, órgãos executivos supranacionais terão liberdade de ação consideravelmente maior, podendo concentrar-se na atuação como na lógica e coerência do conjunto integrado, e conseqüentemente serão muito mais eficientes, para fazer avançar e manter o funcionamento da integração. Representantes governamentais sempre estarão vinculados e terão de reportar-se aos seus governos nacionais, para receber instruções e autorizações para negociar.

Idealmente pode-se conceber a bipartição do exercício da função executiva entre colegiados distintos, Grupo, Conselho, Junta ou Comissão, em que um poderia ser integrado por representantes dos Estados-partes (órgão gestor intergovernamental), enquanto o outro seria composto por personalidades independentes, especialistas em direito e matérias relevantes para a integração (órgão gestor supranacional)<sup>15</sup>.

Enquanto o Grupo, Junta ou Comissão poderia ser composto por personalidades independentes, por seu turno, o Conselho poderia ser integrado por representantes dos Estados-partes, variando sua composição conforme as matérias a serem tratadas, nas reuniões gerais estariam presentes os Ministros das relações exteriores e nas reuniões especializadas, ao lado destes, os ministros cujas pastas estejam ligadas ao tema específico da agenda: agricultura, finanças, telecomunicações, indústria ou transporte, ou abrangendo ministros de diferentes áreas, conforme a extensão dos temas a serem tratados, tendo a incumbência de assegurar a coordenação das políticas econômicas gerais dos Estados-partes.

As competências desses órgãos, em um como em outro caso, somente existiriam à medida que tivessem sido expressa e previamente atribuídas por tratados constitutivos, assinados e ratificados pelos Estados-partes, com participação dos Congressos nacionais, o que exclui riscos às garantias democráticas e de Estados de direito. Trata-se, em matéria de integração, de competências de atribuição, decorrentes de prévia e expressa delimitação de matérias, normalmente elencadas nos tratados constitutivos, e nas quais o desempenho de atribuições, pela organização, estará delimitado pela medida em que tais poderes e atribuições tenham sido delegados.

Ao Grupo, Conselho, Junta ou Comissão, como iniciador e coordenador de políticas, competiria exprimir os interesses comuns e nesse papel se coloca como a consciência do conjunto integrado, pois os Estados-partes, compreensivelmente, tenderão, antes ou quase

<sup>15</sup> A resistência ao termo *supranacionalidade*, bem como as dificuldades e a necessidade de recorrer à noção de poderes supranacionais, para analisar a configuração e a eficácia de premissas de integração já foram extensamente estudadas. Na falta de outro termo mais preciso, ou ao menos de conteúdo menos sujeito a controvérsias, coloca-se a conveniência se não a inevitabilidade do uso deste.

sempre, a ver os interesses nacionais, mais que os interesses do bloco regional como um conjunto. Não obstante sua aceitação das condições de membro, ficam os Estados-partes sujeitos a desvios de rota, pelo peso de seus interesses nacionais, e mesmo setoriais, nas hipóteses em que estes possam colidir com os interesses comuns, cabendo a órgão independente lembrar, constantemente, tanto aos demais órgãos gestores como aos Estados-partes, os objetivos comuns, bem como buscar a consecução destes em sua mais plena extensão.

Nesse sentido, o Grupo, Conselho, Junta ou Comissão, deve e pode ser, ao mesmo tempo, elemento de estabilidade e impulsionador da integração, procurando manter ponto de equilíbrio no desempenho dessa dupla tarefa – exercendo a vigilância necessária, para preservar dos riscos corridos pelos mais aventureiros, e simultaneamente atuando para corrigir qualquer excesso de conservadorismo, que conduziria inevitavelmente à estagnação.

Além do conjunto de poderes conferidos pelos Tratados constitutivos, o Grupo, Conselho, Junta ou Comissão, também pode ser investido de atribuições visando assegurar o cumprimento de decisões administrativas ou judiciais emanadas dos demais órgãos gestores. Caberia a órgão dessa natureza, igualmente, a representação legal do Mercosul, tanto em relação aos Estados-partes, como terceiros Estados e organizações internacionais.

A capacidade executiva atribuída ao Grupo, Conselho, Junta ou Comissão é a de assegurar que as normas dos Tratados sejam aplicadas a casos específicos, quer digam respeito a governo de Estado-parte ou a empreendimento comercial privado. Na condição de guardião dos Tratados, atua o Grupo, Conselho, Junta ou Comissão, como garantidor da estrita aplicação das obrigações do Tratado, cabendo-lhe, como órgão independente, investigar alegações de violação de obrigações decorrentes do Tratado, tirar conclusões e notificar a ação necessária para a correção do erro.

Longe de afastar ou tornar obsoletos os tradicionais mecanismos diplomáticos de negociação entre Estados, por meio de representantes nacionais, com poderes os mais variados, a evolução da integração reforça a necessidade de coordenação, progressivamente institucionalizando e intensificando o nível de consulta e coordenação política entre os Estados.

Mecanismos de consulta política, distintos e paralelos às instituições comuns, os governos dos Estados-partes podem atuar distintamente em relação a assuntos de política internacional, dispensando tratamento intergovernamental a tais questões, sem prejuízo dos mecanismos integrados de atuação, com base nas obrigações derivadas dos Tratados. O Mercosul está demonstrando a sua capacidade de projeção externa e a sua atuação *extramuros*, além das fronteiras do bloco, pode exigir a criação e operacionalização de canais adicionais de consulta e negociação<sup>16</sup>.

A extensão e a precisão na delimitação de tais atribuições serão, logicamente, determinantes para a consecução dos resultados. Cabendo pensar, após o término do período transitório, qual deva ser a configuração e quais devem ser as atribuições dos órgãos executivos do Mercosul, o teste definitivo será a ocorrência ou não de “capacidade executiva” – e extensão maior ou menor desta, sob a configuração de poderes supranacionais. O tratamento mais ou menos extenso e/ou adequado dessa matéria se coloca em todas as tentativas de integração, quer interamericanas, quer em outras regiões, com resultados desiguais e orientações as mais diversas.

Na estrutura orgânica, colocada pelo Tratado de Assunção, de 1991, em seus artigos 9 a 18, com as alterações decorrentes do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, cujo nome oficial evidencia justamente dizer respeito a instituições e órgãos gestores, porquanto se denomina *Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul*, a administração e execução do Tratado e Acordos específicos e decisões que se adotem no quadro jurídico estabelecido durante o período de transição, ficam a cargo do Conselho e do Grupo Mercado Comum. No entanto, a implementação é confiada a terceiro órgão, de caráter técnico, a Comissão de Comércio do Mercosul.

<sup>16</sup> As projeções da atuação externa da União Européia são contempladas pelo art. 228-A CE, com a redação dada pelo art. G. 81 do TUE, no sentido de que sempre que uma posição ou ação comuns, adotadas nos termos do Tratado da União Européia, relativas às políticas externa e de segurança comum prevejam uma ação da Comunidade para interromper ou reduzir, total ou parcialmente, as relações econômicas com um ou mais países terceiros, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, toma as medidas urgentes necessárias.



- Comissão de Comércio do Mercosul, nos termos do artigo 16 do Protocolo de Ouro Preto, cabe “assistir o Grupo Mercado Comum” na “aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países”. Muito embora esta se manifeste por meio de propostas e diretrizes, revestindo-se estas últimas, nos termos do artigo 20, de caráter vinculante, cabe antes papel de implementação do que papel decisório. Vale, assim, concentrar a análise dos chamados órgãos executivos em relação ao Conselho e ao Grupo Mercado Comum.

O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para “assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum”, sendo integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados-partes, enquanto o Grupo “é o órgão executivo do Mercado Comum”, tendo “faculdade de iniciativa” e podendo “constituir os subgrupos de trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos”, assistido por Secretaria administrativa, com sede em Montevidéu.

Existiu, já no modelo vigente durante o período de transição, estrutura de gestão do esforço de integração. Mas, sobretudo a partir do final deste, em 31 de dezembro de 1994, fez-se necessário proceder a delimitação de competências e atribuições, para que tais órgãos possam atuar com eficácia, configurando a ocorrência da mais ampla “capacidade executiva” conferida a órgãos aos quais cabe supervisionar e dar as linhas gerais de atuação ao projeto de integração.

Conforme estipulam os artigos 3 a 9 do Protocolo de Ouro Preto, ao Conselho, na condição de órgão superior, compete a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção, sendo integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia ou seus equivalentes dos Estados-partes. A Presidência do Conselho será exercida por rotação entre os Estados-partes, em ordem alfabética, pelo período de seis meses, reunindo-se “quantas vezes estime oportuno, devendo fazê-lo pelo menos uma vez

por semestre com a participação dos Presidentes dos Estados-partes”, sendo as reuniões coordenadas pelos Ministros das Relações Exteriores, “e poderão ser convidados a delas participar outros Ministros ou autoridades de nível ministerial”. A formulação adotada configura claramente a estrita dimensão intergovernamental do processo de integração, encetado no contexto do Mercosul.

O Conselho do Mercado Comum manifestar-se-á por intermédio de decisões, “as quais serão obrigatórias para os Estados-partes”, conforme estipula o artigo nono, exercendo as funções e atribuições referidas no artigo 8 do Protocolo de Ouro Preto, compreendendo:

I) “velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito”;

II) “formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum”;

III) “exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul”, regulada no capítulo II, artigos 34 a 36 do Protocolo de Ouro Preto;

IV) “negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais”, podendo tais funções ser delegadas ao Grupo Mercado Comum, por mandato expresso, nas condições estipuladas no inciso VII do artigo 14;

V) “manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam levadas pelo Grupo Mercado Comum”;

VI) “criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas”;

VII) “criar os órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los”;

VIII) “esclarecer, quando estime necessário, o conteúdo e o alcance de suas decisões”;

IX) “designar o diretor da Secretaria administrativa do Mercosul”;

X) “adotar decisões em matéria financeira e orçamentária”;

XI) “homologar o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum”.

À medida que se possa traçar paralelo, ao Conselho do Mercosul corresponderia a Comissão européia, mas somente na aparência, pois sem falar da diversidade da extensão de poderes, ocorre diversidade essencial de origem, pois contrariamente à posição da Comissão européia, integrada por personalidades independentes, desvinculadas dos Governos nacionais, cuja independência justamente é conceito fundamental do

processo de integração, e colocada em paralelo à atuação do Conselho de Ministros, exprimindo preponderantemente as posições dos Governos nacionais dos Estados-membros, é a garantia da dinâmica política da integração. Por seu turno, no equivalente mercosuliano, o Conselho não tem independência, tem composição equiparável ao Conselho de Ministros europeu, sendo integrado por Ministros dos Estados-partes, lá colocados como funcionários de seus respectivos Governos e desse modo vinculados funcional e conceitualmente por suas posições e interesses nacionais, em detrimento de visão e gestão de conjunto, do processo de integração.

Inexiste órgão equivalente à Comissão européia, que possa atuar em defesa da integração e proteção da continuidade do processo, incorrendo a dinâmica política da integração econômica, no modelo Mercosul, porque o seu órgão superior permanece estritamente atrelado a mecanismo de negociação intergovernamental, em que “as decisões do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-partes”.

O Grupo Mercado Comum, por seu turno, “órgão executivo do Mercosul”, é regulado pelos artigos 10 a 15 do Protocolo de Ouro Preto, sendo integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos governos, entre os quais devem constar, necessariamente, representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia ou equivalentes e dos Bancos Centrais, coordenados pelos Ministérios das Relações Exteriores. As reuniões, ordinárias ou extraordinárias ocorrerão “quantas vezes se fizerem necessárias”, nas condições estipuladas no Regimento Interno do Grupo Mercado Comum, ficando ainda previsto que, ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento de seus trabalhos, o Grupo Mercado Comum “poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração pública ou da estrutura institucional do Mercosul”.

As funções e atribuições do GMC são estipuladas pelo artigo 14 do Protocolo de Ouro Preto:

I) “velar, nos limites de suas competências, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito”;

II) “propor projetos de decisão ao Conselho do Mercado Comum”;

III) “tomar todas as medidas necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum”;

IV) “fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum”;

V) “criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos”;

VI) “manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito de suas competências”;

VII) “negociar, com a participação de representantes de todos os Estados-partes, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para esse fim, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais”, com previsão expressa da possibilidade para o GMC, quando dispuser de mandato para tal fim, proceder à assinatura dos mencionados acordos, ou quando autorizado pelo CMC, delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul;

VIII) “aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria administrativa do Mercosul”;

IX) “adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações emanadas do Conselho do Mercado Comum”;

X) “submeter ao Conselho do Mercado Comum seu Regimento Interno”;

XI) “organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar”;

XII) “eleger o diretor da Secretaria administrativa do Mercosul”;

XIII) “supervisionar as atividades da Secretaria administrativa do Mercosul”;

XIV) “homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social”.

Continuamos, assim, em presença de modelo estritamente clássico de negociação diplomática intergovernamental, estando colocados elementos de cooperação, sem que se possa caracterizar a integração, por meio do exercício, por órgãos gestores da integração, de poderes supranacionais, ou seja, independentes dos Governos dos Estados que

compõem o conjunto. A evolução tornará necessário intensificar a coesão e independência dos órgãos gestores da integração.

A composição e a atuação dos órgãos executivos do Mercosul têm configuração estritamente intergovernamental, com delimitação de áreas de competência e atuação marcadas por pouca flexibilidade<sup>17</sup>.

Sem prejuízo de nuances e eufemismos de discurso político, colocam-se duas concepções básicas, em matéria de integração, em sentido lato: cooperação (intergovernamental) ou integração (supranacional), onde se contrapõem duas concepções distintas e antagônicas da atuação institucional da organização, conforme seja esta feita por via federalista ou por via diplomática, já apontavam Manuel Adolfo Vieira (1970) e Araminta de Azevedo Mercadante (1971)<sup>18</sup>.

No modelo diplomático, o conjunto de representantes dos Estados toma decisão por unanimidade, enquanto no modelo federalista a tomada de decisões cabe a órgão comum decidir sem possibilidade de veto. Desnecessário seria enveredar por longas digressões para evidenciar qual das duas fórmulas pode conferir maior automaticidade ao processo de integração.

Mais do que particularismo da experiência europeia a escolha de via que se poderia denominar federalista, ou revestida de elementos federais, em contraposição ao modelo clássico de negociação intergovernamental ou diplomática, seria justamente o elemento que explicaria os resultados alcançados por esta, enquanto os esforços

<sup>17</sup> Basicamente, a distinção a fazer entre a experiência europeia e outras tentativas de integração, distinguindo-se de outras organizações internacionais interestatais constituídas segundo parâmetros clássicos, resulta do fato de que seu modelo, ou melhor sua inspiração, estaria antes no direito público interno do que no direito internacional clássico, erigindo a supranacionalidade à condição de princípio informador do ordenamento jurídico comunitário.

As instituições europeias foram a locomotiva da integração, seguindo a configuração original, contida nos Tratados constitutivos, onde poucas alterações conceituais foram trazidas pelo Tratado de Maastricht, de 7 de fevereiro de 1992, tais como a elevação do Tribunal de Contas à condição de quinta instituição comunitária, bem como em relação ao Parlamento, mas menos expressivas em relação aos órgãos executivos, excetuados aspectos operacionais.

<sup>18</sup> VIEIRA, Manuel Adolfo. *Le droit international privé dans le développement de l'intégration latino-américaine*. RCADI, 1970, t. 130, p. 351-453; MERCADANTE, Araminta de Azevedo. Os aspectos institucionais da integração latino-americana. *RIL*, v. 8, n. 30, p. 73-92, 1971.

interamericanos nunca teriam conseguido vencer a inércia inicial, diante de resistência colocada pelos Estados, na exata e inevitável medida e sempre que assim entenderem ficarem mais adequadamente protegidos seus interesses nacionais.

O papel de instituições, sobretudo de caráter executivo, em processo de integração, será a ocorrência, nas instituições responsáveis pela gestão da empreitada de integração, de capacidade para resolver problemas, sejam estes internos como internacionais, ou a antes referida “capacidade executiva”, em sua formulação mais neutra. De nada adianta estipular a configuração de órgãos gestores, sob as configurações as mais diversas, se não se permitir a estes, institucionalmente, a possibilidade de atuação relevante, para a solução de problemas substanciais em matéria de integração.

Esse dado tautologicamente evidente, da necessidade de conferir aos órgãos a capacidade de resolver problemas, tem sido sistematicamente descuidado nas experiências interamericanas. Justamente a capacidade de resolver problemas estará diretamente ligada à ocorrência e configuração de poderes executivos e à extensão destes, como se vem enfeixando sob a rubrica da ocorrência da mais ampla “capacidade executiva” conferida a órgãos aos quais cabe supervisionar e dar as linhas gerais de atuação ao projeto de integração.

Considerando o papel e os poderes de órgãos de caráter executivo, Arthur Henry Robertson, ao analisar, na Haia, os problemas jurídicos da integração europeia (1957)<sup>19</sup>, fazia didática distinção entre a ausência total de tais poderes, graus intermediários progressivos de ocorrência destes e as instituições europeias, dotadas de poderes executivos, na plena acepção do termo. Uma organização internacional, em seu mais baixo estágio de evolução, não tem poderes maiores do que uma conferência internacional, sendo local para encontro de representantes dos Estados, assegurando o apoio secretarial para o desenvolvimento dos trabalhos. A organização, enquanto tal, não dispõe de poderes de caráter executivo e o melhor resultado de sua atividade é a celebração de acordos *ad referendum*.

Em estágio mais avançado de sua evolução, uma organização pode tomar decisões que sejam vinculantes em relação a seus membros, ainda

<sup>19</sup> ROBERTSON, Arthur Henry. *Legal problems of European integration*. RCADI, 1957, t. 91, p. 105-211. Chap. 2: Organs of an executive character, p. 125-148.

que se exija unanimidade para a adoção destas (de tal forma que cada Estado-membro deva exprimir sua prévia concordância), mas a implementação da decisão é deixada a cargo dos governos nacionais e não à própria organização. Em terceiro estágio, a organização poderá tomar decisões vinculantes e implementá-las utilizando sua estrutura operacional internacional.

O estágio definitivo de configuração de poderes executivos se coloca nos moldes dos poderes supranacionais, *e.g.*, inaugurados no direito positivo com a Alta Autoridade da Comunidade Européia do Carvão e do Aço, nos termos dos artigos 8º a 19 do Tratado de Paris, de 18 de abril de 1951<sup>20</sup>.

A diferença básica, colocada por Robertson, entre as três primeiras modalidades de atuação<sup>21</sup>, resultará do fato de que segundo a configuração da organização referida, no primeiro caso, tudo o que esta pode fazer é *recomendar* aos Estados-partes atuarem da forma como possa ser necessário; no segundo caso, a organização pode *decidir* qual atuação deverá ser adotada pelos diferentes Estados, enquanto, no terceiro caso, a organização não somente pode decidir mas efetivamente *executar* sua própria decisão.

A eficiência da atuação dos órgãos de caráter executivo estará diretamente relacionada à transferência de certas funções gestoras a órgãos comunitários, onde podem ser distinguidos dois aspectos, na linha de Joseph H. Weiler (1981)<sup>22</sup>, entre supranacionalismo

<sup>20</sup> Por exemplo, facultando à Alta Autoridade, sem consulta aos Governos nacionais, tomar decisões diretamente vinculantes em relação a empresas nacionais, sem a ocorrência de intervenção governamental de qualquer natureza.

Comunidade Européia do Carvão e do Aço, Tratado de Paris, de 18 de abril de 1951. Luxemburgo : SPOCE, 1987.

<sup>21</sup> Supranacional será a organização internacional à medida que se coloque “*acima dos Estados nacionais, individualmente considerados*”, estando dotada do poder de “dar ordens ou criar normas”. A essência dos poderes supranacionais da Alta Autoridade da CECA – podendo tal consideração ser estendida à evolução posterior das instituições européias – reside no fato de ter esta poderes para dar ordens diretamente vinculantes em relação a pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com amplos poderes para impor sanções e multas a agentes econômicos que não cumpram suas determinações.

ROBERTSON, *op. cit.*, Chap. 2, p. 125-126; especificamente a respeito, v. item 5, The meaning of supranational, p. 143-148.

<sup>22</sup> WEILWE, Joseph H. The Community system : the dual character of supranationalism. *Y.E.L.*, v. 1, p. 267-306, 1981.

normativo e decisional, onde o primeiro se reporta ao relacionamento e hierarquia entre políticas comunitárias e respectivas medidas legais; emanadas dos Estados-membros e o segundo diz respeito ao quadro institucional e ao efetivo desempenho do processo de tomada de decisões.

O direito positivo do Mercosul se coloca com destaque no Protocolo de Ouro Preto, de 1994, justamente por ser este destinado a regular a “estrutura institucional do Mercosul”, alterando as disposições originais do Tratado de Assunção, de 1991, e colocando-se em pé de igualdade em relação a este, não obstante seja denominado “Protocolo”. De modo semelhante dificilmente se pode dizer estar este dotado de efetivas instituições, sobretudo se se fizer a comparação estrita com seus equivalentes europeus, não nos permite avançar substancialmente visto não ocorrer essa ampla “capacidade executiva” conferida a órgãos aos quais cabe supervisionar e dar as linhas gerais de atuação ao projeto de integração.

Conforme estipula o Protocolo de Ouro Preto, entre os órgãos componentes do Mercosul, elencados no artigo 1, atribui-se capacidade decisória aos órgãos referidos no artigo 2: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul, mas o exercício de tal capacidade teoricamente atribuída fica incipiente pelas lacunas de delimitação e falta de automaticidade dos mecanismos decisórios.

Estendendo a análise além do momento atual e do direito positivo, podem ser vislumbradas tendências em relação à evolução da integração na Europa e no Mercosul. O avanço do processo de integração na Europa deverá conduzir os órgãos gestores de caráter executivo a assemelharem-se mais e mais a gabinete ministerial em governo parlamentarista, esperando não perca o dinamismo de sua atuação pela ocorrência de mudanças políticas.

Resta esperar para ver se, ao término do primeiro período de convergência da Tarifa Externa Comum (TEC), previsto para 2001, possa-se avançar no sentido de dotar o Mercosul de órgãos gestores nos quais se configure a ocorrência da mais ampla “capacidade executiva”, visto caber a tais órgãos supervisionar e dar as linhas mestras de atuação no seio de projeto de integração.

#### 4. PAPEL DO TRIBUNAL EM PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Depois de considerar o papel de órgãos de natureza executiva, cabe examinar a presença e relevância da existência e atuação de tribunal em processo de integração. O debate que se coloca, tanto alhures, como entre nós, neste momento, a respeito da necessidade imperiosa de se repensar o Judiciário e seu papel (WOLFE, 1986, 1991; DALLARI, 1996)<sup>23</sup>, não poderia ser mais oportuno, porquanto pode ensejar, conjuntamente, a inserção, nesse novo conceito e nova estrutura, de instância comum, para assegurar o controle da legalidade, a vigência e a uniformidade de interpretação e aplicação, bem como sancionar violações do ordenamento legal comum, e cuja coerência e manutenção são fundamentais para que prossiga e se consolide a integração (ALMEIDA, 1993)<sup>24</sup>.

Muitas palavras infundadas têm sido ditas e escritas a respeito da conveniência ou da inconveniência de um tribunal comum ou supranacional,

<sup>23</sup> Com nuances e especificidades de enfoque, mas igualmente oportunos e relevantes, referiria: WOLFE, Christopher. *La transformación de la interpretación constitucional*. Traducción de Maria Gracia Rubio de Casas y Sonsoles Valcárcel, Madri : Civitas, 1991; ed. orig. em inglês, publ. em 1986, e DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo : Saraiva, 1996.

A condição de poder eminentemente judicial, que outrora se reconhecia ao Judiciário, foi se transformando em variante do Poder Legislativo, na linha de análise da interpretação constitucional, desenvolvida por Wolfe, abordando a experiência norte-americana, onde este ressalta “não seria exagerado afirmar que a aparição do direito constitucional feito pelo juiz tem sido a característica mais marcante da atuação de nossos tribunais federais desde o final do século passado” (op. cit., p. 15-31).

Por seu turno, refere Dallari “a ampliação das competências do Poder Judiciário, com o reconhecimento de seu papel político, é um fato deste final do século XX. Muitos juízes temem a responsabilidade que decorre desse novo papel (...). É inegável que a nova exigência posta perante os juízes implica uma nova concepção do próprio judiciário, mas, de fato, as origens históricas e a fundamentação sociológica e filosófica da magistratura não justificam e nunca justificaram o apego ao estrito formalismo. Agora, mais do que nunca, é indispensável que os juízes participem ativamente das discussões a respeito de seu papel social e procurem, com serenidade e coragem, indicar de que modo poderão ser mais úteis à realização da justiça” (p. 163).

<sup>24</sup> Oportuna e relevante a distinção apontada por Paulo Roberto de Almeida, *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo : Aduaneiras, 1993. p. 82, no sentido de ser o Tratado de Assunção, de 1991, não o tratado “do” do Mercado Comum do Sul, mas “para” a constituição de um Mercado Comum do Sul.

em processo de integração, seja por falta de formação como de informação, ou ainda camuflando-se posições apriorísticas, de caráter corporativo e fundamentos políticos, sob roupagem jurídica, com efeitos nefastos sobre a captação precisa da dimensão e funcionamento da integração. Descartando automatismos como condicionantes estranhas à matéria, fica mais fácil colocar a efetiva dimensão e necessidade do fenômeno, sob pena de comprometermos o futuro do Mercosul, como já vimos antes ocorrer. Logicamente, quanto menos proficiência no exame da matéria, mais empáfia colocam os críticos minoritários – fazem pensar, muitas de suas assertivas, no “sapo emplumado” de que já falava Rabelais, no *Pantagruel* (1532)<sup>25</sup>, ou em processo de deliberada “desinformação”, magistralmente retratado por autores como George Orwell e Aldous Huxley, dificultando a compreensão isenta e estrutural da matéria e causando efeitos sobre a continuidade do esforço de construção da integração.

Descartando, como dito, quer automatismos quer transposições diretas de modelos alienígenas, uma vez colocadas as premissas da aceitação política e da viabilidade econômica – estas já verificadas –, colocam-se as dimensões legal e humana do processo de integração. A presença e atuação de tribunal são elementos que podem assegurar o funcionamento e a continuidade do processo, que visa configurar-se como mercado comum, em razão das exigências estruturais e operacionais já colocadas<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> RABELAIS. *Pantagruel. Oeuvres complètes*. ed. J. Boulenger et J. Scheler. Paris : Gallimard, 1995. ch. 11, p. 216; ed. original de 1532:

“Veu que les loix sont extirpées du mylieu de philosophie morale et naturelle, comment l’entendront ces folz qui ont, par Dieu, moins estudié en philosophie que ma mulle? Au regard des lettres de humanité et congnoissance des antiquitéz et histoire, ilz en estoyent chargéz comme un crapault de plumes, dont toutesfoys les droictz sont tous pleins et sans ce ne peuvent estre entenduz”.

<sup>26</sup> Nos dois capítulos anteriores.

Referiria tb. análise desenvolvida, CASELLA, P. B. *Mercosul : exigências e perspectivas : integração e consolidação de espaço econômico*. São Paulo : LTr, 1996. esp. Cap. 7, p. 164-178 : o tribunal : mecanismos de solução de controvérsias, interpretação e aplicação das normas comuns e controle da legalidade dos atos da administração, b/c, anteriormente, CASELLA, *Comparative approach to competition law in the E. C. and the Mercosul*. Saarbrücken, 1993. (VRBEI, v. 301).

Na consolidação de espaço econômico integrado, o papel do tribunal, depois dos órgãos gestores de caráter executivo, põe-se como o segundo elemento do tripé de divisão tripartite clássica de poderes. A presença e atuação do tribunal são tanto mais necessárias por se tratar de quadro institucional e jurídico em formação, cuja coerência e organicidade têm de ser asseguradas, à medida que se dá sua criação e consolidação, sob pena de se criarem distorções irreversíveis, colocando-se, este tribunal comum, não somente como instância jurisdicional, em sentido estrito, como por seu papel institucional de mecanismo de uniformidade de interpretação e aplicação das normas comuns, solução de controvérsias, controle da legalidade e sancionador de violações do ordenamento comum.

Como instância jurisdicional em sentido estrito, será preciso delimitar o âmbito de atuação do tribunal, não somente entre Estados-partes e estes e a Administração comum, mas também facultando o acesso de pessoas físicas e jurídicas de direito privado interno a referida instância jurisdicional, para examinar e julgar casos de violações ou lesões a direitos assegurados pelas normas comuns regentes da integração, tenham sido tais situações causadas por órgãos das Administrações nacionais ou da Administração comum.

Trata-se o tribunal de peça vital para assegurar o desempenho de quádrupla função:

a) uniformidade de interpretação e aplicação das normas comuns (pela gestão da integração, Grupo, Conselho, Comissão de Comércio do Mercosul, como pelas administrações nacionais), em todas as matérias pertinentes à integração – a criação de normas comuns, completa-se e torna-se efetiva e operacional, combinada com a ocorrência de instância jurisdicional, necessariamente independente dos Estados-partes, que assegure grau mínimo indispensável de uniformidade na interpretação e aplicação das normas de direito originário (Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto) e derivado (decisões e resoluções) é fundamental para configurar base legal, a partir da qual possa operar o mercado integrado;

b) controle da legalidade dos atos da administração comum, como das administrações nacionais – não se pode esquecer que os Estados são os mais contumazes violadores do direito (e a impunidade estatal, decorrente das dificuldades para o particular, para fazer valer o seu

direito, em boa parte dos casos, enseja a continuidade de tal estilo de gestão) – e não se pode confiar nem aos violadores do direito (os Estados) nem a seu colegiado (o órgão executivo comum, de caráter colegiado, intergovernamental) a avaliação da legalidade de seus próprios atos – instância judicial para o controle da legalidade dos atos da administração é conquista relevante do Estado de direito, de configuração democrática;

c) sanção pelo descumprimento de normas comuns – à medida que o descumprimento de normas seja sancionado juridicamente, por instância neutra, independente dos Estados-partes, evitam-se enormes riscos de politização das controvérsias entre Estados, como se viabiliza a defesa dos operadores privados, em relação a omissões ou violações pelos Estados, em seus ordenamentos internos; e

d) atuando como órgão consultivo, em relação a acordos externos e outros atos, configurando vínculos entre o Mercosul e terceiros Estados e/ou grupos de Estados e acordos, bem como organizações internacionais, além de uniformizador de políticas e estratégias internas – a consolidação da integração, progressivamente, exigirá, senão a adoção de políticas comuns, que ao menos sejam evitadas políticas nacionais colidentes, sendo preciso assegurar a consistência de posições externas do Mercosul, em *fora* tais como a ALADI, OEA, OMC etc.

Após o término do período transitório, com a entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto e adiante, cabe afastar exacerbamento de posições para avaliar, com cautela, com precisão e com isenção de ânimos, qual deva ser a configuração e quais possam ser as atribuições do tribunal do Mercosul, como órgão de gestão e consolidação da integração, não só pelas necessidades e atribuições acima apontadas, como pela possibilidade de influenciar diretamente a criação e consolidação de ordenamento jurídico comum, indistinta e uniformemente aplicável em todo o território integrado, do qual resultem, também, diretamente, direitos e obrigações para pessoas físicas e jurídicas de direito privado interno.

Para o pleno funcionamento do modelo de integração, nos moldes de mercado comum, é preciso dotar o tribunal de mecanismos que solucionem as controvérsias surgidas não só entre os Estados, mas também entre estes e os particulares, e entre os últimos. Esse tribunal comporá o cenário institucional e estrutural da integração, ao lado de órgãos de caráter executivo, parlamentar e órgãos gestores acessórios.

Havendo objeções intransponíveis em relação a questões como o voto ponderado nos órgãos gestores, como nos de caráter acessório, pode-se conceber perdure, até certo ponto, a atual configuração intergovernamental, mas não se pode conceber o mesmo em relação ao tribunal.

Sem prejuízo do papel que possa ter sistema estritamente intergovernamental de solução de controvérsias, tal como foi adotado pelos países do Mercosul, no *Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias*, de 17 de dezembro de 1991, emendado pelo Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, com vigência transitória, como adequadamente já estipulava o texto do Protocolo de Brasília, a continuidade e a consolidação da empreitada de integração exigirão estabilidade institucional e continuidade de atuação, de caráter jurisdicional, além e ao lado do sistema composto de processamento diplomático e administrativo de controvérsias, conjugado com painéis de arbitragem *ad hoc*, como o atual sistema de solução de controvérsias pode oferecer.

Nesse sentido, tornam-se patentes as deficiências ínsitas a tal mecanismo, referindo a necessidade de instituição formalmente constituída e operando como tribunal, independente dos Estados-partes, para que o processo de integração possa ser consolidado, por meio do desenvolvimento de instituições e ordenamento jurídico próprios.

O artigo 18, do Tratado de Assunção, já previa, em 1991, que antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados-partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões.

Lucidamente refere V. Marotta Rangel (1993, 1996)<sup>27</sup>, com antecedência de quase quatro anos, os Estados-partes estabeleceram as bases normativas de integração econômica regional, onde existiu, “entre 26 de março de 1991 e 31 de dezembro de 1994, um período de cerca

<sup>27</sup> Vicente Marotta Rangel v.: *Solução pacífica de controvérsias no Mercosul: estudo preliminar* (conferência realizada no ILAM, São Paulo, junho de 1993), bem como Solução de controvérsias após Ouro Preto (in: CASELLA, P. B. et al. *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*. São Paulo: LTr, 1996. p. 692-701).

de 45 meses, que deveria ser preparatório da determinação definitiva do Mercosul, ou seja, um período qualificado de *transição* no curso do qual a administração e execução do ordenamento instituído pelo Tratado de Assunção estiveram a cargo de dois órgãos: a) o Conselho do Mercado Comum; b) Grupo do Mercado Comum. Assinale-se, destarte, não haver essa convenção previsto nenhum órgão de caráter jurisdicional”.

O artigo 3 do Tratado de Assunção estipulava que durante o período de transição, “e a fim de facilitar a constituição do Mercado Comum”, os Estados-partes adotariam um sistema de solução de controvérsias. Conforme previa o Anexo III, item 2, do Tratado de Assunção de 1991, caberia ao Grupo Mercado Comum elevar aos Estados-partes “uma proposta de sistema de solução de controvérsias, que vigorará durante o período de transição”. Assim, em lugar de sistema permanente de solução de controvérsias, que até hoje não foi implementado, vige, ainda, com emendas introduzidas pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1994, com desatinação ainda provisória, o Protocolo de Brasília, de 1991.

Marotta Rangel (1996)<sup>28</sup> destaca a ausência de órgão de caráter jurisdicional e os efeitos desta, porquanto “da estrutura do Mercosul, explicitada nos tratados básicos respectivos, não participa nenhum órgão com atribuições exclusivas em matéria de solução jurídica de controvérsias, embora seja certa a existência do Tribunal Arbitral instituído pelo Protocolo de Brasília”, comportando duas modalidades de processamento de controvérsias: o político ou diplomático e o jurídico, circunscrevendo-se em qualquer dessas modalidades o sistema ao contencioso entre Estados-partes.

Na sua dupla qualidade de juiz do Tribunal Internacional do Mar, com sede em Hamburgo, e integrante da Corte da Arbitragem, da Haia, com o aval de sua própria experiência, observa, com certo ceticismo, Marotta Rangel: “Como tem ocorrido com o Tribunal Permanente de Arbitragem da Haia, o Tribunal Arbitral do Mercosul poderá consistir a ser precipuamente uma lista de árbitros”, à medida que “o sistema vigente não cogita sequer da implantação tanto do mecanismo de controle efetivo da legalidade como de um sistema orgânico de interpretação uniforme dos tratados de integração”, como ocorreu tanto nos casos europeu como andino, e prossegue, “é evidente que meros tribunais arbitrais *ad hoc*, compostos de três membros, não estão em condições de exercer

<sup>28</sup> No segundo dos trabalhos referidos (1996), v. nota anterior.

controle efetivo de legalidade do Mercosul e de realizar um sistema orgânico de constante exegese do sistema de integração regional. Não darão ensejo sequer à elaboração de um *corpus* de decisões que nos assegurem da uniformidade necessária à tarefa de interpretação”.

Dado essencial, aponta Grebler (1996)<sup>29</sup>, frisando que “a existência de um organismo institucional judicante em caráter permanente, embora não constitua condição suficiente para assegurar a eficácia do direito comunitário, será, sem dúvida, condição para tanto necessária” (...) “para julgar questões suscitadas pelos Estados-partes em relação uns aos outros, e por particulares em relação aos Estados-partes, no que disser respeito ao direito comunitário”, bem como invocando o relevante ensinamento de Accioly (1970), no sentido de que “os tribunais arbitrais são instituições efêmeras, nas quais cada caso é julgado isoladamente e que, por isso mesmo, não podem formar uma jurisprudência uniforme”.

Tanto no direito interno, *e.g.*, em sistemas judiciais federais, como ainda mais em tentativas de integração econômica, congregando, em projeto comum, Estados, com seus respectivos ordenamentos jurídicos distintos e tradições historicamente diferenciadas em matéria de jurisprudência e hermenêutica jurídica, à medida que estas pretendam alcançar dimensão institucional, seja nos moldes de mercado comum ou união econômica e monetária – colocando-se, compreensivelmente, tais imperativos em menor grau nos casos, estrutural e institucionalmente mais simples, de zona de livre comércio ou união aduaneira – a atuação de tribunal comum será peça-chave do equilíbrio e da adequação do sistema, à medida que a atuação deste permitirá a progressiva estruturação de ordenamento jurídico comum, de todo um *corpus iuris communis*, indistinta e uniformemente aplicável a todos, sejam os órgãos gestores comuns, os Estados e administrações nacionais, como os particulares. Tal atuação pode ser desdobrada em setores ou áreas, para permitir melhor visualização da relevância e desdobramentos de tal atuação, em relação aos Estados-partes, aos órgãos institucionais de gestão da empreitada de integração, aos tribunais nacionais, e, finalmente, em relação aos particulares, pessoas físicas e jurídicas de direito privado

<sup>29</sup> GREBLER, Eduardo. A solução de controvérsias no Tratado do Mercosul. In: CASELLA, P. B. et al. *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*. São Paulo : LTr, 1996. p. 348-362, bem como citando ACCIOLY, Hildebrando. *Direito internacional público*. São Paulo : Saraiva, 1970. p. 287.

interno, para os quais o tribunal se colocaria como instância jurisdicional independente, pela atuação de tribunal comum.

A atuação do tribunal comum, em relação aos Estados-partes, enquanto sujeitos de direito internacional, longe de ser entrave ou limitação inaceitável, é garantia da soberania e independência desses mesmos Estados, como elemento neutralizador de choques políticos que a necessidade de composição direta entre os Estados, justamente à medida que estejam envolvidos em litígio concreto, poderia suscitar, tornando as posições nacionais eventualmente menos isentas.

Atua, o tribunal comum, como o meio e modo de solução de controvérsias entre Estados-partes, bem como controlando a conformidade da atuação em relação às normas regentes da integração, frente às respectivas administrações nacionais; em relação aos órgãos responsáveis pela gestão da empreitada de integração, quer se configurem ou não como instituições comunitárias. A atuação do tribunal, desdobra-se em dois aspectos que se poderia denominar, respectivamente, internamente, assegurando o controle da legalidade dos atos da administração, como nas relações externas, apreciando a juridicidade e manifestando-se sobre acordos com terceiros Estados ou outras organizações internacionais. Em relação aos tribunais nacionais, coloca-se como instância de uniformização da aplicação e interpretação das normas comuns, obviando os inconvenientes que decorreriam inevitavelmente da inserção de normas em contextos jurídicos nacionais diversos, progressivamente agravando-se o distanciamento pela atuação da interpretação e aplicação por tribunais nacionais diversos; e, ainda, como instância jurisdicional, seja em grau de recurso ou por meio de mecanismo de reenvio prejudicial, atuando como “corte constitucional” ou fiscal do direito comum da integração, também, como dito, em relação aos particulares, pessoas físicas e jurídicas de direito privado interno, para os quais o tribunal se colocaria como instância jurisdicional independente.

Como referido, não somente em contexto supranacional, mas igualmente em sistemas internos federais, se faz sentir o papel e necessidade de Tribunal comum, sob o nome quer de Corte suprema ou federal ou constitucional, que além de assegurar a coerência e uniformidade do sistema, também atue desenvolvendo novos conceitos, com mudança qualitativa e da extensão do caráter do controle judicial, sobretudo em se tratando de ordenamento novo, em gestação, cuja configuração irá se cristalizando progressivamente, à medida que se consolide o esforço de integração.



Em processo de integração, se coloca a necessidade de opção clara e firme a respeito do tema. Nesse sentido já se posiciona o próprio Tratado de Assunção, partindo da premissa de que uma integração progressiva requer uma reestruturação jurídica e a consciência de que uma comunidade econômica destinada a durar requer estruturas autônomas que dêem sustentação ao processo de integração e o tornem independente da mudança de prioridades políticas dos Estados-partes, ao mesmo tempo em que se leva em conta o fato de que até mesmo uma integração baseada em estruturas permanentes pode fracassar, quando não acompanhada da disposição dos Estados-partes para cooperar, concomitantemente à existência de consenso político básico, na análise de Samtleben e Salomão Filho (1995)<sup>30</sup>.

A condição de poder eminentemente judicial, que outrora se reconhecia ao Judiciário, foi se transformando em variante do Poder Legislativo, na linha de análise de Wolfe (1986, 1991) e Dallari (1996)<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> SAMTLEBEN, Jürgen, SALOMÃO FILHO, Calixto. O Mercado comum sul-americano : uma análise jurídica do Mercosul. In: RODAS, João G. et al. (Coord.). *Contratos internacionais*. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995. p. 239-277, observando (p. 277):

“É de se esperar que, com relação ao Mercosul, consiga-se combinar os dois aspectos e tomar no momento oportuno a decisão política de transformá-lo em um verdadeiro mercado comum”.

Seqüência da análise é desenvolvida por J. Samtleben, à luz da evolução posterior, no artigo *Der Südamerikanische Gemeinsame Markt (MERCOSUR) und seine neue Verfassung*. Wertpapier Mitteilungen, 1996, Heft 44, p. 1997-2003.

<sup>31</sup> Cf. nota 23, supra.

A matéria suscita várias indagações extremamente interessantes e complexas, que seria tão inadequado quanto impossível abranger nesse passo, onde o foco deve concentrar-se na atuação do tribunal, enquanto mecanismo de solução de controvérsias, interpretação e aplicação das normas comuns e controle da legalidade dos atos da Administração, indagações essas dizendo respeito a implicações e desdobramentos jurídicos como econômicos, com destaque para as relações entre direito internacional e ordenamentos e órgãos internos de execução, a questão da aplicação extraterritorial ou supranacional de normas comuns, para o conjunto de território economicamente integrado, ainda que politicamente conservando identidades distintas, e a crescente interdependência econômica entre Estados, onde se viu acontecer a transferência de competências antes nacionais para esfera internacional, concernente a aspectos econômicos, comerciais e sociais, bem como políticas econômicas nacionais, caracterizando contexto de crescente interdependência econômica mundial.

O fenômeno, detectável e relevante em contexto interno, em Estados federais, torna-se ainda mais premente ao considerar esforços de integração, onde os Estados-partes, sem prejuízo das áreas de atuação e regulação uniformizadas, conservam suas respectivas identidades como sujeitos de direito internacional, conseqüentemente também integralmente seus ordenamentos jurídicos internos e jurisprudências nacionais, em relação às quais o tribunal atuará – ou não – como o elemento catalizador do processo de integração.

Ainda que, até aqui, de modo incipiente, colocam-se mais e mais claramente e vão ganhando contornos mais claros, mediante crescente positivação, os fundamentos de ordem jurídica de caráter internacional<sup>32</sup>.

Entre as mais variadas experiências de integração regional, dois casos se destacam no sentido de alcançar dimensão supranacional, destacando-se como salto qualitativo em relação a experiências anteriores, nas quais predominava o caráter estritamente intergovernamental das relações entre Estados-partes. Não obstante a diversidade de alcance da atuação de cada caso concreto, pode ser ilustrativo ver

<sup>32</sup> Entre tantos internacionalistas, lembrem-se, à guisa de exemplo de formulações nesse sentido: desde Hugo Grotius, em clássicos como o seu *De jure belli ac pacis* (1623; ou na trad. francesa de Jean Barbeyrac, *Le droit de la guerre et de la paix*. Amsterdam : chez Pierre DE COUP, 1724. 2 v.; ed. facsimilar Caen, publ. Univ. Caen, 1984); até REUTER, Paul. *Le développement de l'ordre juridique international : écrits de droit international* (org. P.-M. Eisenmann e A. Pellet, Paris : Economica, 1995). Em certo sentido, tb. BROWNLIE, Ian. *Principles of public international law*. 4th ed. Oxford : Clarendon Press, 1990; v. tb. ATTAR, Frank. *Le droit international entre ordre et chaos*. Paris : Hachette, 1994.

Michel Waelbroeck, em estudo de 1969, dedicado à temática dos tratados internacionais e jurisdições internas nos países do Mercado Comum, prefaciado por H. Rolin, insistindo este último na necessidade de que os Estados reconheçam o imperativo de que “a vida jurídica se curve ante as exigências da ordem pública internacional”, bem como citando Walter Ganshof van der Meersch (1968, 1969), pronunciando-se categoricamente a favor do reconhecimento da superioridade hierárquica da norma internacional. WAELBROECK, Michel. *Traités internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché commun*. Préface de H. Rolin. Bruxelas : Paris : CIDC; A. Pedone, 1969.

MEERSCH, Walter Ganshof van der. Discours de rentrée du procureur général à la Cour de Cassation, du 2 septembre 1968. *Journal des Tribunaux*, 21 set. 1968. p. 495; b/c seu verbete “Le droit communautaire et ses rapports avec les droits des États membres”, in: *Les Nouvelles : droit des Communautés européennes*. Bruxelas, 1969.

como foi abordada a questão da existência e atuação do tribunal comum, nos processos de integração europeu e andino.

Lembrando a experiência européia, desde o início – conforme estipulam o artigo 31 do Tratado Ceca, o artigo 164 do Tratado CE e o artigo 136 do Tratado Euratom, compete ao Tribunal “garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação do presente Tratado e dos regulamentos de execução” – o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia (TJCE) e a partir de sua instituição pelo Ato Único Europeu, também o Tribunal de Primeira Instância vêm desempenhando papel fundamental, não somente como garantidores do ordenamento comunitário, assegurando a uniformidade de interpretação e aplicação deste, como ainda na qualidade de criador desse mesmo ordenamento, aos quais podem ser atribuídos numerosos e relevantes desenvolvimentos conceituais, tendo por escopo a construção de ordenamento que assegure a existência de um mercado comum, posteriormente de um mercado único, rumando agora para união econômica e monetária.

Observa, percucientemente, Moura Ramos (1994)<sup>33</sup>, não basta que a vigência das normas comunitárias seja assegurada nos mesmos termos, e sem que ela possa depender de qualquer condicionamento de origem nacional, em todo o território comunitário (que não deixa de ser por igual território deste ou daquele Estado-parte, pois “urge, na verdade, ademais, que a norma veja assegurada na prática a sua aplicação e que a censura do Poder Judicial se exerça sobre as situações em que se evidencie a existência de violação dos seus comandos. Isto é, torna-se imperioso o estabelecimento de um controle jurídico sobre a efetiva aplicação do direito comunitário às situações que se inserem no seu âmbito material de aplicação”.

Tal sistemática, decorrente do sistema estabelecido pelos Tratados, tem alcance restrito às matérias pertinentes à integração, de acordo com a qual é atribuída ao TJCE – e, atualmente, também ao Tribunal de Primeira Instância – “a competência para julgar determinadas categorias de recursos e ações em que se suscite a questão da conformidade com

<sup>33</sup> Rui M. G. de Moura Ramos, na sua tripla e autorizada condição de jurista, professor e juiz do Tribunal Europeu de Primeira Instância, com a precisão e clareza habituais, no estudo “Reenvio prejudicial e relacionamento entre ordens jurídicas na construção comunitária” (in: *Das Comunidades à União Européia* : estudos de direito comunitário. Coimbra : Coimbra Ed., 1994. p. 213-237; b/c n. 7, p. 221-2).

os tratados de certas atuações das instituições e dos Estados (tratando-se destes, o referido juízo abrange também a conformidade das suas atuações com o direito comunitário derivado, isto é, com o direito criado pelas Comunidades em execução dos tratados). Trata-se, pois, não de uma competência plena, mas de uma competência de atribuição, em que o poder de julgar dos tribunais criados pelas Comunidades apenas se pode exercer dentro dos limites estabelecidos a tal respeito pelos tratados”, sendo que “em tudo o mais o controle da aplicação da ordem comunitária é devolvido pelos tratados aos órgãos judiciais nacionais”.

Ainda que até certo ponto artificialmente destacando do conjunto europeu o *plano-piloto* Benelux, à medida que este somente existe e avançou, por estar inserido em contexto mais amplo e institucionalmente estruturado<sup>34</sup>, contou este núcleo integrado também com Tribunal, cujo Tratado, assinado em Bruxelas, em 31 de março de 1965, relativo à instituição e ao estatuto da Corte de Justiça Benelux, entrou em vigor em 1º de janeiro de 1974. A primeira assembléia geral teve lugar em 22 de março de 1974, enquanto a primeira sessão plenária foi realizada, no Palácio de Egmont, em Bruxelas, em 11 de maio de 1974.

A competência da Corte Benelux concerne a interpretação das normas jurídicas comuns à Bélgica, ao Luxemburgo e aos Países Baixos, em razão da existência da União Econômica do Benelux, bem como outros tratados celebrados entre os três países, bem como o contencioso trabalhista do Secretariado-Geral da União Econômica Benelux e dos escritórios Benelux de marcas de produtos, de desenhos e modelos. Um dos raros autores a estudar extensamente o Tribunal Benelux, F. Dumon já apontava (1980) que as questões colocadas diante da Corte Benelux

<sup>34</sup> Como frisaram pessoal e textualmente Georges Van Hecke e Michel Waelbroeck, em reuniões em Bruxelas, em dezembro de 1994 e fevereiro de 1995 – conforme tive ocasião de indagar e discutir com ambos.

DUMON, F. *La Cour de Justice Benelux*. Bruylant : Bruxelles, 1980; passim; cf. já na intr., p. 5-7. Embora já tenham se passado três lustros desde sua publicação, impõe-se como referência básica a respeito, visto constituir a obra de Dumon um dos raros estudos do tema, com alentada extensão (contando o volume 460 páginas). Reproduzidos no volume de F. Dumon (op. cit.) se encontram, entre vários anexos, o *Tratado relativo à instituição e ao estatuto de Tribunal de Justiça Benelux*, assinado em Bruxelas, em 31 de março de 1965, bem como o *Protocolo adicional* a referido Tratado, assinado também em Bruxelas, em 25 de outubro de 1966, relativo ao uso de idiomas no Tribunal.

e da Corte Européia colocavam ambas diante de matérias jurídicas comuns, onde “a jurisprudência admirável da alta jurisdição européia forneceu respostas a muitos desses problemas”, destacando o papel e influência da Corte Européia, como instância de alcance geral, não obstante a existência e atuação de órgão jurisdicional específico, com competência de extensão territorial e temática mais restrita, especificamente entre os países Benelux.

Assim, suscitar o exemplo Benelux como situação de integração, já tendo alcançado patamar de união econômica e monetária, sem estrutura institucional, é argumentação falaciosa e parcial, que distorce a realidade, à medida que não somente contou o processo de consolidação de União econômica no Benelux com Tribunal próprio, como este se viu direta e relevantemente amparado e impulsionado pela Corte Européia, nos processos em que a Corte Benelux teve de se posicionar em matérias de criação ou gestão de direito próprio, sobretudo em relação a direitos de propriedade industrial, concernente a marcas.

Ao lado dos exemplos europeus, que apontam inequivocamente no sentido da necessidade e atuação de tribunal comum, nos processos de integração regional, coloca-se, no contexto do acordo de Cartagena, o Tribunal andino. Exemplo a ser levado em conta, a demora na instituição comprometeu os efeitos que poderia ter tido o tribunal andino, na consolidação da integração andina.

Na experiência andina, o Tribunal, como referido, no exame histórico do desenvolvimento da matéria, foi criado por Tratado próprio, de 28 de maio de 1979, decorrência da percepção da necessidade de “garantir o estrito cumprimento dos compromissos derivados direta e indiretamente do Acordo de Cartagena”, de 1969, dez anos após a celebração deste, “com capacidade para declarar o direito comunitário, dirimir controvérsias deste decorrentes e interpretá-lo uniformemente”.

Ainda que freqüentemente se oponha à invocação da experiência andina a limitação dos resultados alcançados, o dado mais relevante foi o reconhecimento e aceitação, pelos Estados andinos, da necessidade do princípio de “sistema judicial da integração andina”<sup>35</sup>, consistente em tribunal, com competência para dizer uniformemente o direito

<sup>35</sup> TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. *El sistema judicial de la integración andina*. Ponencias presentadas en el Seminario realizado en Caracas – Venezuela, en enero de 1989. Quito : Trib. de Just. del Acuerdo de Cartagena, [s. d.], contendo: SOLA, René de. *La importancia del derecho en el*

comum, nas matérias relativas à integração, controlar a legalidade e atuação dos órgãos da Administração comum e das Administrações dos Estados-partes.

Como ressalta a análise da doutrina a respeito da experiência do Pacto Andino, na linha de Galo Pico Matilla (1992), Antonio Linares (1984/86), Francisco Orrego-Vicuña (1974), Robert Kovar (1972) e Luis Carlos Sachica (1990)<sup>36</sup>, “nenhum ordenamento jurídico adquire eficácia, isto é, vigência real, se carece de mecanismo de controle jurisdicional que cumpra a tríplice função: a) exercer controle de legalidade sobre os próprios organismos do sistema, a fim de assegurar que a atuação destes se sujeite como um todo aos estatutos constitutivos do ordenamento; b) sancionar qualquer descumprimento por parte dos destinatários dos preceitos do ordenamento, distintos dos organismos do mesmo; e c) formular interpretação obrigatória das normas do ordenamento em único sentido ou direção, visando assegurar que seus efeitos sejam uniformes e criem autêntico direito comum, geral e igualitário, interpretação essa que exerce influxo moderador e direcionador sobre os funcionários encarregados da aplicação da normativa do ordenamento em questão”<sup>37</sup>.

*proceso de integración*; FARIAS MATA, Luis H. *La cooperación judicial entre los países miembros en la aplicación uniforme del derecho de la integración* : la interpretación prejudicial; TOLEDANO LAREDO, Armando. *Análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea* : las sentencias judiciales; GABALDON MARQUEZ, Iván. *Derecho y integración* : la experiencia andina; BOSELLI, Luigi. *Derecho y integración*; MARTINEZ CONN, Carmelo. *Jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia en materia de la integración subregional andina*; ROMERO SIERRA, Rafael. *Somera reseña jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de Colombia en materia del Pacto Subregional Andino*.

<sup>36</sup> PICO MATILLA, Galo. *Derecho Andino*. 2. ed. Quito : Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1992; LINARES, Antonio. *El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena*. AADI, II.1984/86, p. 53-63; (1984/86), ORREGO-VICUÑA, Francisco. *La creación d'une Cour de Justice dans le Groupe andin*. C.D.E., v. 10, n. 1,2, p. 127-148; KOVAR, Robert. *Le groupe andin : une expérience d'intégration économique entre États en voie de développement*. Misc. GANSHOF, J. W. MEERSCH, van der. Bruxelas, 1972. vol. 2, p. 203-223 e SACHICA, Luis Carlos. *Introducción al derecho comunitario andino*. Bogotá : Temis, 1990.

<sup>37</sup> SACHICA. Op. cit., cap. 6: El ordenamiento jurídico andino y su jurisdicción, item 2, El tribunal de justicia del acuerdo, p. 97-115; cit. p. 97, ressalta:

Contraopondo a experiência e a configuração dos tribunais europeu e andino, Fischel de Andrade (1994) observa “as semelhanças existentes” entre ambos, mas ressalta: “não se pode dizer que o Tratado do Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena seja uma cópia do Tratado de Roma, apesar de aquele ter se servido deste, nas idéias relativas à sua estrutura e às suas conseqüências”<sup>38</sup>.

Seja desde o primeiro momento, como ocorreu na experiência européia, ou seja, após década de esforços, antes de se empreender tal passo, como se deu na experiência andina – que veio, ademais, representar atraso fatal para o futuro da empreitada de integração regional –, fica colocada a necessidade da presença e atuação de instância jurisdicional estável, com competência exclusiva para aquelas matérias relacionadas à consolidação do espaço economicamente integrado.

Desse modo se sabe qual seja a configuração necessária para assegurar a ocorrência de órgão jurisdicional, em processo de integração, e se coloca a inquietação em relação ao atual sistema, estritamente intergovernamental e pouco manejável, de solução de controvérsias adotado pelos países do Mercosul, nos termos do *Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias*, de 1991. Sem prejuízo da necessidade deste ou algo equivalente, em primeiro momento, como seria a fase de transição, que se completou em 31 de dezembro de 1994, não estaremos aptos a prosseguir no esforço de construção de espaço economicamente integrado, sem encetarmos algo mais estável e de atuação mais abrangente e diretamente vinculante, tanto em relação às instituições como aos governos nacionais, à administração comum como às distintas

“Esta necesidad lógica y operativa, común a todos los ordenamientos jurídicos, se hizo sentir también desde la iniciación del Acuerdo Subregional Andino en 1969, pero solo vino a ser satisfecha diez años después, cuando entró en una de sus más graves crisis el proceso de integración de dicha área y se juzgó indispensable sanear los crónicos incumplimientos, así como darle precisión y fijeza tanto al derecho andino primario, contenido en el tratado que creó el Acuerdo, como en el secundario, conformado por las numerosas decisiones de la Comisión y resoluciones de la Junta mediante la creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo, con jurisdicción sobre los cinco países miembros. La propuesta 43 de la citada Junta concretó esas aspiraciones y sirvió de documento básico para preparar el correspondiente tratado”.

<sup>38</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. Tribunal Andino de Justiça : perspectiva histórico-institucional e sua importância na integração andina. *Estudos jurídicos*, v. 27, n. 70, p. 37; 1994. cit. p. 41.

administrações nacionais, aos cidadãos e pessoas jurídicas de direito privado como aos tribunais nacionais, nos moldes de tribunal, com competência claramente delimitada em relação ao conjunto dos efeitos da empreitada de integração.

Não se pode nem se deve negligenciar as especificidades da atuação de tribunal internacional ou supranacional, não somente pela complexidade, dimensão e desdobramentos dos casos, levados a corte internacional, como também pelo fato de que a tecnicidade do raciocínio e da fundamentação das decisões são vitais para assegurar a sua aceitação, mesmo sendo desfavorável, por parte de países soberanos e independentes<sup>39</sup>.

O sistema do *Protocolo de Brasília para Solução de Controvérsias*, pelo amadorismo de seus mecanismos, além de complexo e dificilmente

<sup>39</sup> Sir Robert Jennings, no caso da Corte Internacional de Justiça, examina a natureza e os desdobramentos de “raciocínio judicial em tribunal internacional”, no estudo “Judicial reasoning at an International Court”. Saarbrücken, 1991. (VRBEI, v. 236; cit. p. 1-2):

“The cases before international courts are different; different not least in their dimensions. At least that is true of the sort of cases that come before the International Court of Justice. For in many of those cases, there is a degree of complexity greater in degree, almost indeed in kind, than is found in the kind of situation that normally comes before the domestic court. (...)”

“Given a case or cases of that sort certain things follow concerning the process of judicial reasoning involved in attempting a judicial decision. Thus, the idea that there might be a simple answer in terms of what may be called doing justice between the parties has to be abandoned. (...) If you are faced with the kind of case that comes before the International Court of Justice that simple approach of doing justice is no good. There is no simple answer. There is a lot to be said in terms of sheer merit on both sides of the vast majority of international cases, and one must therefore find another more technical, sophisticated and even ‘artificial’ (in a good sense), way of deciding. It is no good telling yourself that ‘I will see that right is done in this case’. It is, at least in my experience, never so simple. Were it otherwise, the case would hardly be before the International Court of Justice at all; because, contrary to popular belief, the cases brought to the Court or likely to be brought to the Court are cases of great importance to the countries concerned; and indeed a very large proportion directly involve territorial sovereignty, probably the most sensitive of all subjects of international relations. Moreover, it is easy to understand that on matters of this kind, a government may be able to accept an unfavourable decision that is essentially a technical, legal one, whereas it simply could not in terms of practical politics accept a decision ostensibly based upon a simple notion of right and wrong”.

operacionalizável, nunca poderia desempenhar o papel de um tribunal. Para preencher o espaço de atuação será necessário contar com órgão institucional, sob configuração institucionalizada, como tribunal apto a desempenhar papel ao mesmo tempo politicamente delicado e tecnicamente exigente, para o qual serão necessários juizes especializados, combinando experiência técnica e visão política, além de política e culturalmente imparciais, na linha das reflexões de Jennings (1991).

A combinação dos elementos institucional e supranacional, na composição e da atuação do tribunal, serão vitais para que este possa desempenhar seu papel de modo eficiente e atue como instrumento de consolidação de ordenamento comum entre os países do Mercosul, ficando patente quanto será preciso mudar – desde as mentalidades até a divisão de competências entre tribunais superiores de cada Estado-parte<sup>40</sup> – para que possam se efetivar tais expectativas.

Indo além do estrito utilitarismo na construção de espaço econômico integrado, pode a construção de mercado comum, entre os países integrantes do Mercosul, como vem sendo questionado e experimentado em outros quadrantes, ser ocasião para atentar para o papel social do direito, a formação dos profissionais do direito e o redimensionamento da atuação profissional em contextos geográfica e culturalmente mais amplos, aposentando excessivo e pernicioso nacionalismo que permanece nas profissões jurídicas (DAVID, 1950; 1992)<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Evitando retomada da matéria, a respeito dos ajustes constitucionais necessários, v. CASELLA, *Mercosul: exigências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1996; Cap. 2, “A integração na perspectiva dos modelos constitucionais e dos ordenamentos jurídicos nacionais”, p. 49-71. Em enfoque limitado ao caso brasileiro, da mesma temática, v. tb., CASELLA, *Dimensão constitucional da integração econômica (RIL)*, v. 31, n. 122, abr./jun. 1994, p. 243-253.

<sup>41</sup> DAVID, René. *Traité élémentaire de droit civil comparé: introduction à l'étude des droits étrangers et à la méthode comparative* (Paris: Pichon & Durand-Auzias, 1950, v. 3).

“Única dentre todas as ciências, a ciência do direito falsamente acreditou que poderia ser puramente nacional. Enquanto teólogos, químicos, médicos, astrônomos e todos os outros cientistas se envergonhariam por ignorar os progressos que suas ciências alcançavam no exterior, os juristas se limitaram ao estudo de seus direitos nacionais”.

V. tb., o ‘clássico’ de R. David e Camille Jauffret-Spinozi. *Les grands systèmes de droit contemporains*. 10. ed. Paris: Dalloz, 1992; ao qual sempre é oportuno remeter.

Na mesma linha de indagação, tentando detectar o surgimento e estimular o desenvolvimento de ordenamento jurídico supranacional, bem como a interação entre integração (econômica) e harmonização, unificação e aproximação de ordenamentos jurídicos, vê-se que os efeitos da integração vão consideravelmente além da estrita dimensão comercial e econômica da integração, colocando bases conceituais novas e estáveis, impulsionando para novas dimensões espaços economicamente integrados, como já foi consolidado na Europa (JAYME, 1995; e outros) e como se esboça no contexto interamericano (CASELLA, 1997)<sup>42</sup>.

Tais esforços exprimem o anseio e a necessidade de ser colocada dimensão verdadeiramente internacional para a reflexão e a regulamentação jurídicas, de modo a que se possa passar dos antigos ordenamentos estritamente internos a novo patamar internacional de ordenação jurídica de matérias e institutos de relevância e interesse comum. Tais necessidades são potencializadas nos processos de integração regional, onde se trata de ter presente a dimensão na qual a interdependência econômica exigirá mecanismos jurídicos para seu tratamento e solução, e tais necessidades, como mecanismos de atuação do direito para a consolidação de processo de integração<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Erik Jayme, em seu curso geral na Haia, versando *Identité culturelle et intégration*. RCADI, 1995-I, t. 251, p. 9-267; HARTKAMP, A. S. HESSELINK, M. W. HONDIUS, E. H. (ed.). *Towards a European Civil Code*. (Nijmegen: Ars Aequi Libri; Dordrecht: M. Nijhoff, 1994; JACKSON, B. S. e MCGOLDRICK, D. (ed.). *Legal visions of the new Europe: essays celebrating the Centenary of the Faculty of Law University of Liverpool*. Londres: Graham & Trotman: M. Nijhoff, 1st. publ., 1993; MARESCEAU, Marc. (ed.). *The European Community's Commercial Policy after 1992: the legal dimension* (papers presented at a workshop org. by the European Institute of the Univ. of Ghent, 6-7 Feb. 1992; Dordrecht: M. Nijhoff, 1993); BEAUD, Oliver, ARNAUD, André-Jean, et al. *L'Europe et le droit. Droits – Revue française de théorie juridique*, n. 14, 1991; CASELLA. *Modalidades de harmonização, unificação e harmonização do direito: o Brasil e as Convenções Interamericanas de direito internacional privado* (in: CASELLA, P. B. e ARAUJO, Nadia de. (Coords.). *Integração jurídica interamericana*. São Paulo, LTr, 1997. No prelo).

<sup>43</sup> A receita é conhecida, não sendo necessário “reinventar a roda”, sem prejuízo de nossa possibilidade de sermos criativos, adaptando conceitos básicos a nossas necessidades e perspectivas. Mas não se diga que isso nunca foi experimentado, ou que não tivemos tempo para construir tais bases. É questão antes de saber se teremos maturidade institucional suficiente e firmeza de vontade política que nos permita dar os passos indispensáveis para a estruturação e funcionamento de tais mecanismos.

À medida que possa ser útil a comparação, as experiências européia e andina demonstram a importância e papel de Tribunal comum, de caráter supranacional, como elemento vital para consolidar espaço econômico, mantendo a significação e ampliando o escopo de sua atuação a partir desse patamar, na evolução do espaço integrado.

Para que não sejam levantadas as especificidades da experiência européia, supostamente inviabilizando comparações, lembre-se, no mesmo sentido a constatação, ocorrida na experiência andina, quanto à necessidade e extensão de atuação de tribunal supranacional. Nesse sentido, a respeito da “importância do direito em processo de integração econômica”, frisa René de Sola (1989)<sup>44</sup>, a formação de agrupamentos dessa natureza suscita objeções por parte daquelas pessoas que ainda mantêm o conceito clássico de soberania, mas o desenvolvimento do direito internacional a partir do fim da II Guerra Mundial como a integração “significam limitação da soberania dos Estados como antes se entendia. Mas é isso algo contrário ao interesse dos Estados? A soberania é sistema de competências que tem por finalidade manter o Estado, fazê-lo alcançar seus fins, que é o bem-estar da coletividade”.

Dessa forma, o deslocamento de atribuições de controle jurisdicional da integração por parte de tribunal supranacional não anulará a existência e necessidade de ordenamentos internos e jurisprudências

<sup>44</sup> SOLA, op. cit. Seminário realizado em 1989. p. 33-44; p. 35-36.

MISCHO, Jean. Un rôle nouveau pour la Cour de Justice? *R.M.C.*, v. 33, n. 342, p. 681-686, 1990.

ROBERTSON, op. cit. Chap. 3: Organs of a judicial character, p. 149-163.

ALONSO GARCIA, Ricardo. *Derecho comunitário, derechos nacionales y derecho comun europeo*. Madri: Civitas: Serv. de Publ. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1989. cap. 2: La uniformidad en la interpretación y aplicación de la normativa comunitaria, cit. p. 165:

“Si la ‘comunidad’ europea se limitara a la fase producción normativa, la desconcentración operada en la fase de su efectiva aplicación podría correr el riesgo de desembocar en una ruptura de dicha ‘comunidad’”.

Interessante exame de conjunto da sanção como mecanismo de implementação do direito comunitário é desenvolvido no volume *Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts / Remedies and sanctions for the enforcement of community law / Les sanctions comme moyens pour la mise en oeuvre du droit communautaire*, coord. por Walter van Gerven e Manfred Zuleeg (Köln: Bundesanzeiger, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 12, 1996).

nacionais, tribunais superiores nacionais, em todas as matérias que não se relacionem com a gestão da integração.

O tribunal comum ou supranacional, em processo de integração, em suma, além de atuar como mecanismo de solução de controvérsias, tem papel chave para assegurar a uniformidade e consistência da interpretação e aplicação das normas comuns e manter de forma institucionalmente estável, o controle da legalidade dos atos da Administração. Logicamente tais aspectos, além e acima de sua estrita dimensão técnica, têm alcance e desdobramentos políticos extremamente delicados e complexos. Em que medida isso poderá vir a ser alcançado na experiência até aqui comercialmente bem sucedida do Mercosul, não obstante suas lacunas conceituais e estruturais, que todavia não foram superadas, ainda permanece, necessariamente, em aberto.

Ao Tribunal do Mercosul, caberá dirimir as controvérsias sobre a interpretação e aplicação do ordenamento jurídico do Mercosul, como órgão de solução judiciária de controvérsias surgidas no âmbito do Mercosul, garantindo o respeito do direito na interpretação e aplicação do ordenamento jurídico do Mercosul<sup>45</sup>. A capacidade de tribunal em aplicar sanções pelo descumprimento pode tornar os Estados-partes mais atentos para a observância e implementação do ordenamento jurídico comum – como de seus próprios ordenamentos nacionais, nas matérias atinentes à integração.

Longe de representar a criação de estrutura nova e estranha, ou ameaça aos tribunais e garantias democráticas nacionais, será o tribunal comum, o colegiado com a incumbência de colaborar para a formalização e consolidação de ordenamento jurídico comum, mediante consultas provenientes dos juízes e tribunais nacionais. Tanto Estados-partes como órgãos da administração comum poderiam recorrer diretamente ao tribunal comum, enquanto pessoas físicas e jurídicas de direito privado interno poderiam suscitar, perante seus tribunais nacionais, questões pertinentes à interpretação e aplicação do ordenamento jurídico comum, e caberia aos tribunais nacionais, mas não às administrações nacionais –

<sup>45</sup> Projeto de Tribunal do Mercosul, 1993. Arts. 1 a 5. V. tb. FARIAS MATA, op. cit., e GABALDON MARQUEZ, Iván. op. cit., p. 45-66 e 87-109. Cf. CASELLA, *Mercosul: exigências e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1996. esp. caps. 5, 6 e 7, p. 109-178.

que seriam os responsáveis pela violação do direito –, dirimir as controvérsias e fazer emanar interpretação, de caráter vinculante, atinente à aplicação das normas do ordenamento comum.

Mais do que formular condenação pela ocorrência da lacuna, cabe ponderar as razões que teriam motivado a postergação de sua implementação até o momento da consolidação da convergência da Tarifa Externa Comum, por tratar-se de aspecto vital para a continuidade e êxito de toda a empreitada de integração, mas cuja opção traz, em seu bojo, delicadas e amplas implicações de ordem política e administrativa, além de legal e institucional.

A ausência de mecanismo definitivo de solução de controvérsias, no âmbito do Mercosul, não pode perdurar, sem representar séria ameaça para a continuidade e consolidação da integração. Ante a situação presente, somente nos cabe esperar pela evolução do processo, nos próximos anos, atentando para as exigências e perspectivas de consolidação de espaço economicamente integrado e juridicamente homogêneo.

##### 5. DIMENSÃO PARLAMENTAR DA INTEGRAÇÃO

A análise do papel das instituições, na consolidação de espaço econômico integrado, não pode deixar de considerar o papel do parlamento, como o terceiro elemento do tripé de divisão clássica de poderes, colocado justamente como o possível “motor político” da integração, à medida que se alcance nível adequado de eficácia de sua atuação, ao lado de instituições de caráter executivo e de tribunal, colocando os parâmetros de integração progressivamente institucionalizada e com perspectivas de consolidação e estabilidade, no contexto de mercado comum ou mesmo rumando para patamares mais elevados de integração – e não somente nos estágios preliminares desta, como incremento de trocas comerciais, por meio de zona de livre comércio ou união aduaneira.

A realização do pressuposto da eficiência da atuação parlamentar, logicamente, não é simples, tendo em vista que mesmo a atuação de parlamentos internos tem deixado muito a desejar, por vícios e condicionantes corporativas e falta de visão política e estratégica, como ilustra a experiência recente nacional, e tais dificuldades, tanto políticas como operacionais, somente ficam agravadas pela transposição para contexto de integração. Tal avaliação crítica refoge ao escopo da presente

análise. Trata-se, aqui, de pensar, se, e em que medida, pode um parlamento ou assembléia nacional, ou ainda a cooperação entre comissões parlamentares nacionais, atuando em sintonia, servir como alavanca, de natureza política, para manter a dinâmica da atuação política da integração.

Nesse sentido, pode-se refletir a respeito do papel de um parlamento, não como elemento isolado, mas em conjunto, com os demais órgãos gestores, nomeadamente os órgãos executivos e o tribunal, na perspectiva da consolidação dos dados políticos da integração. Desde logo impõe-se, adicionalmente, notar a dificuldade de colocar exato equivalente entre parlamentos nacionais e esforços parlamentares supranacionais, ao mesmo tempo em que são dificilmente assemelháveis tais órgãos aos equivalentes nacionais de poderes legislativos.

A indagação a respeito da matéria coloca-se em todas as tentativas de integração, com resultados desiguais e orientações diversas, como já elencava Juan Mario Vacchino (1990)<sup>46</sup>, e o faz também Werter R. Faria, ao estudar “órgãos de integração e institucionais parlamentares internacionais” (1994)<sup>47</sup>, frisando a extensão e importância da inovação,

<sup>46</sup> VACCHINO, Juan M. *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional* (t. 1: los parlamentos regionales y la integración de América Latina; t. 2: los parlamentos regionales en los procesos de integración de América Latina. Seminário internacional, realizado em Brasília, 18-20 de setembro de 1989, Buenos Aires : BID/INTAL : Depalma, 1990; Publ. BID/INTAL n. 328; t. I, cap. 1, p. 15): “Mientras Europa avanza, con fecha cierta, hacia la unificación de su mercado interior, América Latina se encuentra todavía en una fase preliminar del proceso de constitución y establecimiento de un sistema latinoamericano de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Como fórmula para superar escollos y incertidumbres, hoy se alientan fundadas expectativas acerca del papel del Parlamento, principal expresión institucional de la dimensión política en los procesos de integración regional en América Latina, como condición de legitimidad y como factor dinamizador de esquemas y organizaciones que han renovado sus esfuerzos por superar la situación de estancamiento en que han estado sumidos”.

<sup>47</sup> FARIA, Werter R. *Órgãos de integração e institucionais parlamentares internacionais*. Apres. Sen. Dirceu Carneiro, Brasília, Comissão parlamentar conjunta do Mercosul – seção brasileira / Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1994.

Muito embora tendo em vista o contexto europeu, então em gestação, oportuno fazer paralelo com as considerações desenvolvidas por Robertson, em seu curso na Haia, versando *Legal problems of European integration*, op. cit., chap. 4: Organs of a parliamentary character, p. 164-192.

à medida que órgãos de caráter parlamentar vieram se agregar a outros órgãos de caráter intergovernamental.

Cabe pensar, adiante do período transitório, cujo término, formalmente, ocorreu em 31 de dezembro de 1994, concomitantemente ao advento do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul, o assim chamado Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, qual deva ser a configuração institucional definitiva, e quais devam e possam ser as atribuições de um parlamento do Mercosul, como órgão de integração, com a ocorrência ou não de poderes legislativos e de controle de caráter supranacional. Essa eficiência da atuação dos órgãos de caráter parlamentar estará diretamente relacionada à transferência de certas funções gestoras a órgãos comunitários, em que podem ser lembrados o relacionamento e a hierarquia entre políticas comunitárias e respectivas medidas legais, emanadas dos Estados-partes, situando o quadro institucional para o efetivo desempenho do processo de tomada de decisões.

A dimensão política do processo de integração econômica, como frisa Juan Mario Vacchino, em sua extensa e cuidadosa análise da matéria (1989, 1990)<sup>48</sup>, coloca a atuação do Parlamento, como agente e instrumento institucional privilegiado, cuja participação permitiria esperar “superar importantes obstáculos que todavia obstruem os avanços rumo aos níveis e às formas mais avançadas de integração na América Latina; entre estes, os que se relacionam com a fragilidade, instabilidade e superficialidade, características das ações que se verificam em projetos limitados a aspectos e instrumentos de caráter comercial, ou que mesmo incluindo outros aspectos econômicos e alguns elementos da estrutura institucional, omitem, contudo, os agentes e operadores políticos e sociais”.

A integração regional, sob a configuração de mercado comum, não se reduzindo à busca de grandes espaços econômicos para a ampliação de mercados, liberação comercial e união aduaneira, para

<sup>48</sup> O trabalho de Juan M. Vacchino. *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional* (op. cit., 1990) se divide em análise deste no tomo I, enfocando “Los parlamentos regionales y la integración de América Latina”, enquanto são reproduzidos, no tomo II, “Los parlamentos regionales en los procesos de integración de América Latina” as apresentações e debates realizados por ocasião do Seminário Internacional de 18-20 de setembro de 1989 em Brasília.

ser efetiva, deve estender o alcance de sua atuação até a dimensão política e projetar-se em dimensão cultural, incluindo formas institucionais de representação da vontade popular. Justamente o Parlamento pode ser mais um elo de coesão, no processo de integração, à medida que este tenha competências para atuar de modo eficiente, e possa ser órgão de ação, por meio de representantes eleitos pelo voto dos cidadãos dos Estados-partes, podendo revestir-se de elementos de caráter supranacional, em lugar de ser tão-somente, mais um canal intergovernamental de comunicação e eventual tomada de decisões.

A muito discutida carência democrática da estrutura comunitária européia e a ainda ocorrente limitação das atribuições do Parlamento europeu justamente permitiriam que nos valêssemos das falhas constatadas nesse modelo, para que se tentasse algo mais abrangente e mais eficaz, no contexto regional do Mercosul. Mas pouco adiantaria criar estrutura institucional, de caráter parlamentar, se não for concomitantemente desenvolvida a correspondente dinamização regional da política, em âmbito supranacional, expressa em partidos ou agrupamentos de caráter partidário, ou, ao menos, delineáveis politicamente.

Quem diz Parlamento, necessariamente, diz agrupamentos políticos e partidários, por meio dos quais atue esse Parlamento, e por meio dos quais sejam refletidas as diferentes correntes e tendências existentes na sociedade civil, onde será preciso ir criando e consolidando mentalidade de ação dessa instituição e de seus integrantes. A essência da atuação e a justificação desses grupos parlamentares, conforme analisa Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui (1989)<sup>49</sup>, seria a de tornar possível governo parlamentar, quer apoiando políticas e programas eleitorais e de governo determinados, quer em posição crítica, contribuindo para que o Governo não se desequilibre pela inexistência de críticas. Justamente esse seria o pressuposto inexistente, quando se faz o estudo da atuação dos “grupos parlamentares na integração européia”, em razão da “inocorrência de autênticos Governo e Parlamento na Europa, por muito que a esse âmbito se queira transpor as instituições e conceitos que normalmente

<sup>49</sup> PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. *Los grupos parlamentarios*. Madrid: Tecnos, 1989. esp. parte 3: Los grupos parlamentarios en la integración europea. (*Semilla y Surco. col. de ciencias sociales, serie de derecho*).



manejamos no atualmente já velho Estado nacional”<sup>50</sup>. Sem prejuízo da limitação apontada, não menos se justifica a presença de grupos nas instituições ‘parlamentares’ europeias, condicionadas por ponto de relativismo, necessário para captar o fenômeno em sua autêntica intensidade, visto que tais instituições funcionam sobre tal base fundamental, não sendo, contudo, menos certo que perdem importância, à medida que instâncias de tomada de decisões se inserem em organismos distintos daqueles que estamos habituados a denominar “parlamentos”.

Os representantes eleitos para Parlamento regional deveriam, além e acima dos mandatos de seu partido e de seus eleitores, e além da dimensão nacional, ter presentes suas convicções, “acima de quaisquer outros *ismos*, inclusive o nacionalismo”, ao mesmo tempo em que esse mesmo Parlamento supranacional, pela sua própria condição e atuação, pode permitir ir além e adiante das condicionantes nacionais, permitindo a representação de regiões, conforme alerta o mesmo Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui<sup>51</sup>: “e caberia também, para complicar ainda mais o panorama, falar dos outros nacionalismos, e colocar outra questão, nada fácil por certo, qual seja a de introduzir, como modalidade diversa das enunciadas, o mandato regional (que teria certo respaldo estatal quando, como ocorre na Espanha, as eleições ao Parlamento europeu são de distrito único”, indo, assim, mais adiante, no exame da teoria geral da representação.

Transformação política das mais interessantes, em curso na Europa, é a mutação qualitativa e da importância relativa do “Estado-nação”, à medida que a edificação progressiva de identidade europeia supranacional não mais exige como pressuposto a supressão das identidades regionais, em favor de efetiva ou suposta identidade nacional. Tal componente tem, igualmente, seu lado explosivo, na dimensão de uma “Europa tribal”, da qual sangrentos exemplos afloraram na antiga Federação iugoslava. Mas, à medida que tais diferenças possam ser administradas pacificamente, como tem sido feito, de um lado, por tchecos e eslovacos,

<sup>50</sup> Ibidem. parte III, item 9: La existencia y regulación jurídica de los grupos parlamentarios en el Consejo de Europa (Asamblea parlamentaria) y en el Parlamento europeo, p. 242 e segs.

<sup>51</sup> Ibidem. item 10: La multiplicidad de mandatos en los Parlamentos europeos. El factor nacional como elemento de análisis frente a la representación ideológica, p. 245 e segs.

e de outro lado, nas Comunidades autônomas espanholas – com exceção e reparos aos meios violentos pelos quais se exprimiria tal *nacionalismo*, no caso basco –, os caminhos escolhidos permitem vislumbrar mutações interessantes em curso, como ressaltam, i.a., estudos recentes de Pierre Villard e Jean Charpentier (1994)<sup>52</sup>. A atual crise do Estado italiano coloca outro exemplo cujos resultados ainda são dificilmente previsíveis.

Especificidade da experiência europeia, assinalada por Gerhard Leibholz, como característica “nas democracias ocidentais”, estudando os “problemas fundamentais da democracia” (1971)<sup>53</sup>, a partir da II Guerra Mundial, percebe-se “tendência à internacionalização da vida política”, cristalizada nas Organizações europeias supranacionais e, ademais, na União atlântica da Otan, sob direção norte-americana, onde essa “internacionalização levou à anulação do Parlamento e à diminuição de seu poder de controle”, de tal modo que “os Parlamentos não podem fazer nada para evitar certas decisões e, o que é mais importante, as conseqüências econômicas e sociais das mesmas. Nem as podem criticar nem controlar”. Já naquela altura, a solução proposta para tal impasse seria justamente o fortalecimento da posição do Parlamento europeu: talvez como forma de compensar a perda de suas prerrogativas pelos Parlamentos nacionais, “estes se neguem a conceder grandes somas de dinheiro a Bruxelas, embora essas somas não possam ser controladas pelos Parlamentos. De tal ponto de vista podem surgir dificuldades para a construção da integração europeia. Se se quiser evitar desde o princípio tal situação, deveria ser fortalecida a posição do Parlamento europeu, outorgando-lhe o direito de controle em questões financeiras”<sup>54</sup>.

Adicionalmente se poderia colocar a formação e atuação de grupos parlamentares no Parlamento europeu e coesão dos mesmos acima das filiações nacionais, ainda na linha de Leibholz, ao ponderar que “da mesma forma que nas corporações parlamentares nacionais, os membros das Assembléias europeias adotam mais ou menos a linha de partidos, e somente consultam aqueles que tenham o mesmo credo político, não

<sup>52</sup> VILLARD, Pierre. *État, nation, région: observations sur l'unité des États européens depuis deux siècles* e CHARPENTIER, Jean. *La notion d'État à la lumière des transformations de la société internationale*. Saarbrücken, 1994. (VRBEL, ambos reunidos no v. 305).

<sup>53</sup> LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971.

<sup>54</sup> Ibidem. p. 91-93.

concedendo peso especial à nacionalidade de seus colegas”<sup>55</sup>. Justamente aí se coloca a consolidação de opinião supranacional, como já observava Gianni Bonvicini, em estudo a respeito do “papel dos grupos políticos do Parlamento europeu” (1973)<sup>56</sup>, essa afirmação começa a ser realidade dentro das Assembléias parlamentares europeias, a partir do momento em que, ao funcionar como grupos parlamentares, realizam estes “função de socialização, isto é, de criação de modelos na opinião pública europeia”, dado que se vai convertendo, como já ocorreu nos Parlamentos nacionais, em praticamente os únicos agentes em sede parlamentar europeia.

Tal caminho, da criação de *opinião pública regional ou supranacional*, poderia permitir contrabalançar, por via democrática e por meio de representação da vontade dos eleitores, no contexto parlamentar, não somente as diferenças entre os Estados-partes, integrantes do projeto Mercosul, como redimensionar distorções e equilíbrios internos. O Parlamento do Mercosul ou outra denominação que lhe seja atribuída ou venha a adotar, indo além da desproporção de contingentes populacionais, tornando indispensável adotar critérios e métodos para a ponderação de votos, teria, por intermédio do sufrágio universal direto, legitimidade, sendo indispensável agregar a esta a delimitação de atribuições e competências para atuar e decidir, em áreas de relevância para a integração, tendo papel substantivo em contexto regional, refletindo diretamente a vontade popular, sem interferência dos governos nacionais e de seus órgãos de direção interna, que necessariamente atuarão por mecanismos intergovernamentais.

Logicamente a proposta é ousada e nunca foi ensaiada em tal extensão, sendo necessário, mais do que examinar a questão do relacionamento do Parlamento com os outros poderes, no quadro atual, projetar tal configuração e necessidades para o futuro, até que se estruture, como ramo do direito constitucional internacional, um direito parlamentar interamericano, pois, necessariamente, não basta termos o órgão se não lhe for atribuída a função. Na linha da obra coletiva a

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> BONVICINI, Gianni. Il ruolo dei gruppi politici nel Parlamento europeo nel processo di integrazione (L'Italia e l'Europa : rassegna trimestrale di diritto europeo, n. 5/6 jul./dic. 1973).

respeito do *Direito parlamentar ibero-americano* (1987)<sup>57</sup>, aponta Dalmo de Abreu Dallari, diretrizes de “relação do Parlamento com os outros poderes” (1987)<sup>58</sup>.

Os mais cínicos ou menos esperançosos poderiam objetar que dificilmente se poderá chegar a tal patamar de articulação e atuação supranacional, mas por nunca ter sido experimentado, não pode ser descartado como inviável. Outros mais realistas poderiam em sentido inverso, porém com o mesmo efeito, ponderar que já a Federação brasileira é incompleta e sua representação política conserva e reitera as distorções mais gritantes da representatividade política, que constitui justamente a peça-chave da legitimidade de sistema de representação parlamentar, agravada pela lentidão da atuação do Congresso no processo de tomada de decisões e a falta de visão de interesses realmente nacionais, em detrimento de outros setoriais e corporativos, para não dizer fisiológicos, onde pouco se poderia esperar da projeção para contexto supranacional de tais vícios de origem e limitações de ação. Mas, tal leitura, se levada adiante, acarreta a condenação da instituição parlamentar, o que não é absolutamente desejável nem defensável. Em suma, se funciona mal o Parlamento, tal como o temos hoje, poderíamos aproveitar a oportunidade histórica de consolidação institucional do Mercosul, para sanar vícios internos e experimentar sistema mais eficiente, em escala supranacional, corrigindo, ao mesmo tempo, distorções internas gritantes que tolhem a atuação e tornam questionável a legitimidade do sistema político e institucional interno vigente.

Por mais que se critique o eleitor brasileiro como desinformado e indiferente, a renovação de mais da metade dos membros das duas Casas do Congresso, nas eleições de 1994, mostrou a clara recusa em manter as falhas estruturais e de funcionamento e a aspiração pelo aperfeiçoamento. Concretamente tais expectativas teriam de ser direcionadas para configuração institucional que possibilite tal atuação.

Resta ver se haverá a indispensável combinação de vontade política e liberdade de atuação institucional para consolidar algo novo, como

<sup>57</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, MARTINEZ BAEZ, Antonio, MALDONADO PEREDA, Juan, OÑATE LABORDE, Santiago, et. al. *Derecho parlamentario iberoamericano*. Presentación de Joaquín Contreras Cantú; estudio preliminar de Nicolás Reynés Berezaluze. México : Porrúa, 1987.

<sup>58</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Relación del Parlamento con los otros poderes. In: *Derecho parlamentario iberoamericano*, 1987. p. 123-135.

poderia ser Parlamento digno desse nome, em contexto integrado, também digno desse nome, em Mercado Comum do Sul. Já se poderia tentar detectar a existência de início nessa direção, na *Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul*, sendo preciso ver como se desenvolverá a iniciativa e se esta poderá alcançar efetividade institucional.

Conforme estipulou o artigo 24 do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, prevendo o estabelecimento de *Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul*, foi nomeado grupo de trabalho, pela I Reunião de Parlamentos do Mercosul, para “estudar o dispositivo e apresentar suas conclusões”. Por ocasião da II Reunião de Parlamentos do Mercosul foi decidida a constituição da Comissão e marcada data para sua instalação, tendo as delegações de parlamentares, reunidas em Florianópolis, em 11 de novembro de 1991, adotado o projeto de regulamento interno da Comissão e submetido este ao Plenário, para aprovação. Referido regulamento foi aprovado pela III Reunião de Parlamentos do Mercosul, entrando em vigor em 6 de dezembro de 1991, “*ad referendum* da ratificação dos Parlamentos dos Estados-partes cujas normas constitucionais a exijam”.

A *Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul*, conforme analisa Werter R. Faria, em seu estudo já referido (1994)<sup>59</sup>, tem por base tratado internacional, configurando-se como instituição interparlamentar sub-regional de caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas, suscetível de converter-se em Parlamento ou órgão de soberania da projetada comunidade econômica. A ausência de delimitação das matérias que podem ser objeto de consulta configura lacuna que terá de ser sanada, para que possa ter algum alcance concreto a Comissão Parlamentar<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Faria, em seu estudo já referido *Órgãos de integração e institucionais parlamentares internacionais*. Brasília, 1994. p. 85-89.

<sup>60</sup> Ibidem. (nota 88) observa que as funções e atribuições da Comissão podem ser classificadas da seguinte forma: 1) acompanhar a marcha do processo de integração sub-regional e manter os Parlamentos nacionais informados a esse respeito; solicitar informações aos órgãos do Tratado do Mercosul e constituir subcomissões para a análise dos temas relativos ao processo de integração; 2) realizar estudos para a harmonização da legislação dos Estados-membros e propor normas de direito comunitário; 3) estabelecer relações com entidades privadas e organismos internacionais e de cooperação com os Parlamentos de terceiros países e entidades

O Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul (Ouro Preto, 17 de dezembro de 1994) estipulou quais deveriam ser os órgãos gestores do projeto de integração Mercosul, a partir do final do período de transição, mas sem conferir a tal esforço a sua configuração institucional definitiva, à medida que se mantém uma Comissão Parlamentar Conjunta, “enquanto órgão representativo dos Parlamentos dos Estados-partes no âmbito do Mercosul”, por conseguinte com estrito caráter intergovernamental. São especificadas as suas atribuições, nos artigos 22 a 27, do Protocolo de Ouro Preto, sem que se tenha configurado um Parlamento do Mercosul, como órgão de integração, com a ocorrência ou não de poderes legislativos e de controle de caráter supranacional. As atribuições dessa Comissão Parlamentar Conjunta são ainda bastante limitadas, estando destituídas de caráter decisório as suas Recomendações, nos termos do art. 26 do Protocolo de Ouro Preto, basicamente limitando-se a procurar acelerar, conforme o artigo 25 do mesmo Protocolo, “os procedimentos internos correspondentes nos Estados-partes, para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul”, bem como esta, da mesma forma “coadjuvará na harmonização de legislações, tal como requerido pelo processo de integração”, podendo o Conselho do Mercado Comum solicitar à Comissão Parlamentar Conjunta “o exame de temas prioritários”.

Não havia previsão, pelo Tratado de Assunção, de personalidade jurídica do Mercado Comum do Sul, até que assim o estipulasse o Protocolo de Ouro Preto, em seu artigo 34, a partir do término do período de transição conferindo a este “personalidade jurídica de direito internacional”, o que define a condição do Mercosul, como organização internacional, e igualmente como entidade econômica. Nessa mesma perspectiva de institucionalização, se poderia acompanhar Werter Faria, ao ressaltar este “será irrecusável a transformação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, em órgão de representação política,

participantes dos processos de integração, bem como solicitar informações e assessoramento; 4) desenvolver ações que facilitem a futura instalação do Parlamento do Mercosul; 5) emitir recomendações sobre a condução do processo de integração e formação do Mercosul; 6) celebrar acordos sobre cooperação e assistência técnica com organismos públicos e privados; 7) aprovar o orçamento e fazer gestões ante os Estados-membros acerca do seu funcionamento; 8) dispor sobre outras atribuições.

inicialmente composto por deputados dos Países-membros”, devendo tal transmutação ocorrer mediante tratado, “ato indispensável à criação de instituição parlamentar internacional”, onde o Parlamento do Mercosul, “como instituição parlamentar parte de uma organização internacional, terá natureza de assembléia integrada”<sup>61</sup>.

Na linha de Siegbert Alber (1994)<sup>62</sup>, pode-se, finalmente, destacar a atuação do Parlamento, em processo de integração, não como mero acessório do processo legislativo e fiscal do orçamento, mas também como idealizador da configuração política integrada, sendo *forum* adequado ao tratamento de questões como projeto de ordenamento comum, de caráter constitucional<sup>63</sup>.

Juntamente com o Parlamento do Mercosul, quando e como este venha a existir, cabe refletir a respeito do seu papel em conjunto com órgãos gestores acessórios, orçamento e políticas comuns, e quais possam ser tais mecanismos e seu alcance para a configuração definitiva e estável do projeto de integração.

Indo além do modelo atualmente vigente, estritamente inter-governamental, o Parlamento conjunto pode ser canal de expressão e cristalização de correntes de opinião da sociedade civil, fora do estrito hermetismo que os executivos nacionais vêm imprimindo à condução da integração.

## 6. POLÍTICAS COMUNS, ORÇAMENTO E ÓRGÃOS GESTORES ACESSÓRIOS

Encerrando a análise do papel das instituições, na consolidação de espaço econômico integrado, cabe considerar o papel das políticas comuns, orçamento e órgãos gestores acessórios, ao lado de instituições de caráter executivo, do Tribunal e da dimensão parlamentar da integração, complementando o quadro, até aqui esboçado, para a configuração da gestão institucionalizada da integração.

<sup>61</sup> Ibidem. V. tb., DRUMMOND, Maria Cláudia. *O Mercosul político* : a Comissão parlamentar conjunta. Ed. esp., BILA, 1993. p. 22-27.

<sup>62</sup> ALBER, Siegbert. *Die Entwürfe des Europäischen Parlaments für eine europäische Verfassung*. Saarbrücken, 1994. (VRBEI, v. 248).

<sup>63</sup> Ao mesmo tempo, se poderia questionar, diante das novas exigências que se colocam para a Europa, qual papel caberia, e.g., à Comissão parlamentar da *Western European Union*, como indaga Hartmut Soell, Presidente dessa Comissão parlamentar, no estudo *Europa vor neuen Herausforderungen* : die zukünftige Rolle der Westeuropäischen Union. Saarbrücken, 1993. (VRBEI, vol. 294).

Logicamente o avanço da integração tornará mais complexo e mais coeso o quadro de outros órgãos gestores acessórios, bem como o papel de orçamento e políticas comuns, colocando os parâmetros de integração progressivamente institucionalizada e com perspectivas de consolidação e estabilidade, no contexto de mercado comum ou patamares mais elevados e não somente como incremento de trocas comerciais, indo além de zona de livre comércio ou união aduaneira.

Serão, assim, sucessivamente considerados o papel de políticas comuns, de orçamento e de órgãos gestores acessórios. Não obstante comportasse cada um dos aspectos de tal temática numerosos desenvolvimentos de caráter monográfico, trata-se, aqui, justamente de ter presente o conjunto, ao lado de instituições e mecanismos, e o papel destes na consolidação de espaço econômico integrado.

Para ordenar a exposição, serão sucessivamente considerados: políticas comuns (6.1.), orçamento (6.2), seguidos do exame dos órgãos gestores acessórios (6.3).

### 6.1. POLÍTICAS COMUNS

A própria existência de organização de integração coloca para seus integrantes a imperativa necessidade de abrir mão de políticas estritamente nacionais nos intercâmbios internacionais, pela simples e inafastável lógica interna de união aduaneira, dentro da qual circulem sem barreiras, quer tarifárias como não-tarifárias de qualquer natureza, os fatores de produção econômica, combinada com tarifa externa comum, ainda que não se cogite alcançar patamares mais elevados, que exigiriam coordenação substancialmente mais estruturada, como seria o caso de mercado comum ou união econômica e monetária, onde, aos dados precedentes se agrega toda a construção suplementar das políticas econômicas e setoriais comuns, reforçando a coesão do todo e conseqüentemente restringindo substancialmente ou mesmo eliminando campo de ação para os Estados-partes atuarem ou legislarem unilateralmente nessas matérias, caracterizando fenômeno denominado de “projeção externa da unidade interna” da organização de integração, inclusive em suas relações com terceiros Estados.

As políticas comuns, como ilustra a experiência de políticas nacionais, perfeitamente projetáveis em relação a exigências e necessidades para o modelo Mercosul, são instrumentos indispensáveis de implementação de maior grau de coesão entre economias nacionais

integrantes de mercado comum, a partir do estabelecimento de regime unificado de tarifas aduaneiras e barreiras não-tarifárias, na livre circulação intracomunitária de pessoas, bens, serviços e capitais, da agricultura, dos transportes, da concorrência e da harmonização das matérias tributária e legislativa.

Políticas comuns são dados inevitáveis, resultantes da abertura das economias nacionais ao exterior, aumentando-lhes a interdependência e caracterizando reforços tendentes a assegurar o bom funcionamento e coesão do todo, além de privilegiar o desenvolvimento em campos específicos, conforme necessidades e programas previamente estabelecidos, concomitantes à construção de mercado comum, combinando as liberdades internas de circulação e coibindo restrições ao funcionamento desse mercado unificado.

O desenvolvimento do processo de integração irá evidenciando áreas nas quais maior coesão se faça necessária, permitindo que sejam delimitados programas de ação conjunta e coordenação comunitária. Não configuradas organicamente na formulação original de Tratados constitutivos, podem as políticas comuns ir sendo desenvolvidas conforme necessidades e contingências práticas, na quais as exigências do próprio processo de integração evidenciarão necessidades adicionais, sendo progressivamente oportuno zelar pelo seu atendimento e programar sua implementação, sob a forma de políticas econômico-setoriais comunitárias.

Políticas comunitárias, não somente por seu estrito conteúdo técnico, mas, indo muito além, refletem a necessidade e o alcance de harmonização em contexto integrado, patenteando a necessidade, existência e extensão de "Constituição econômica" implícita ou explícita no ordenamento jurídico comunitário, de modo que, por meio de políticas comuns ou políticas coordenadas, em áreas tão diversificadas como política de concorrência e abuso de poder econômico, fusões e incorporações, subsídios estatais, harmonização legal e tributária, direitos de propriedade intelectual, políticas econômica e monetária, políticas social e de trabalho, políticas energética e industrial, política regional e proteção ao meio ambiente, política de proteção ao consumidor, bem como educação, cultura, treinamento vocacional, mobilidade de estudantes e trabalhadores, ciência e tecnologia, turismo, saúde pública

e coesão econômica e social, políticas legislativas relativas a conflitos de leis e cooperação para o desenvolvimento, têm o papel de ir progressivamente preparando o caminho para mutações qualitativas de esforço de integração.

A progressiva ampliação do escopo da atuação das empreitadas de construção da integração, na interação entre mercado, normas e políticas comuns, permite ilustrar a medida na qual esses processos de integração vêm se caracterizando pela insuficiência de regulamentação de caráter orgânico, para assegurar o estabelecimento ou o funcionamento de espaços economicamente integrados, sob a configuração de mercado comum<sup>64</sup>.

Aponte-se a amplitude e a complexidade do sistema comunitário, concebido como ordenação de espaço econômico, que permanece sendo o núcleo da regulamentação, o vigoroso desenvolvimento superveniente suscitou ampla gama de questões de direito público econômico, ordenado em sistema supranacional, que, na maioria dos casos, se superpõe aos ordenamentos dos Estados-membros.

A amplitude do desenvolvimento das políticas e do direito econômico, em contexto de integração, acarreta profundas alterações na organização do espaço econômico integrado. As instituições se desenvolvem e se aperfeiçoam e constituem, atualmente, no caso europeu, sistema institucional que comporta vários aspectos originais. Destaque-se<sup>65</sup> o desenvolvimento de políticas econômicas comuns, cujos efeitos não se limitam às relações internas da União Européia, mas confrontando-a, sempre, com questões e problemas externos, levaram-na a desenvolver verdadeiro sistema de relações externas.

Ao lado das políticas comuns, o orçamento mostrou ser fator vital para o funcionamento de empreitada de integração.

<sup>64</sup> Ressaltam Jean-Yves Cherot (1993) e Louis Cartou (1989), a previsão de que tal regulamentação seria assegurada pelas instâncias comunitárias, onde as competências são atribuídas segundo método funcional, ou seja, não são transferidas matérias, mas funções a desempenhar e os correspondentes poderes. CHEROT, Jean-Yves. *Marché commun, règles et politiques communes?* Saarbrücken, 1993. (VRBEI, v. 299).

CARTOU, Louis. *Communautés européennes*. 3. ed. Paris : Dalloz, 1989. p. 68-69; na edição seguinte, *L'Union européenne : Traités de Paris*. Rome : Maastricht, 1994.

<sup>65</sup> Ibidem.

## 6.2. ORÇAMENTO

Aspecto essencialmente técnico, o orçamento comum permite detectar a inovação do modelo jurídico comunitário e sua irredutibilidade aos modelos da teoria jurídica tradicional, seja direito interno ou direito internacional, seja ao modelo estatal, como ao das organizações internacionais.

A disponibilidade de recursos próprios, já observava, em 1971, Giancarlo Olmi<sup>66</sup>, é elemento que distingue a experiência europeia das organizações internacionais clássicas, assegurando-lhe a independência de atuação, sem condicioná-la a pagamentos pelos Estados-membros, que poderiam utilizar tais transferências ou a retenção de tais montantes, ainda que violando norma de tratado, como ferramenta política.

A circunstância em si prosaica, da dependência das contribuições dos Estados-membros, nas organizações internacionais tradicionais, remetendo a Casella (1983, 1994) e Yves Beigbeder (1986)<sup>67</sup>, pode comprometer a execução de deliberações adotadas em boa forma pela simples falta dos recursos necessários à implementação daquela decisão, como muitas vezes ocorreu em relação à Organização das Nações Unidas.

Fica, assim, patente que o orçamento comum tem papel político extremamente relevante, em processo de integração, nos moldes de mercado comum, ou patamares mais elevados, onde se vá além da mera supressão de barreiras internas e unificação de barreiras externas, nos modelos mais elementares de integração econômica. Como observa Umberto Forte (1994)<sup>68</sup>, desde a origem da Comunidade se colocou a questão da autonomia financeira, como forma de dispor, mediante orçamento próprio, alimentado por meios autônomos, de recursos financeiros necessários à atuação dos objetivos estabelecidos pelos

<sup>66</sup> OLMI, Giancarlo. Les ressources propres aux Communautés. *C.D.E.*, v. 7, n. 4, p. 379-427, 1971.

<sup>67</sup> CASELLA, *Comunidade europeia e seu ordenamento jurídico*. Pref. I. Strenger. São Paulo : LTr, 1994. cap. 4, p. 205-237.  
Yves BEIGBEDER, La crise financière de l'ONU et le groupe des 18 : perspectives de réforme. *A.F.D.I.*, v. 32, p. 426-438, 1986.

<sup>68</sup> FORTE, Umberto. *União Europeia : Comunidade Econômica Europeia : Direito das Comunidades Europeias e harmonização fiscal*. Trad. Ana Teresa Marino Falcão; apes. Geraldo Ataliba; pref. à trad. bras. U. Forte; nota intr. J. C. de Magalhães. São Paulo : Malheiros, 1994. Cap. 14: O orçamento comunitário : os princípios gerais : o processo de balanço. p. 115-122.

Tratados, tendo como fundamento de tal autonomia a capacidade atribuída de regular o fluxo das próprias receitas, para adequá-las às necessidades de despesas, frisando: “ao princípio de autonomia de financiamento ligou-se o da autonomia do orçamento, que confere às Comunidades a possibilidade de regular o total das receitas para adequá-lo ao crescimento das despesas”.

Foi passo qualitativa, bem como, tecnicamente, extremamente relevante a substituição do mecanismo de contribuições pagas pelos Estados-membros, originalmente regulado pelos artigos 200 e 201 CE, por sistema de recursos próprios da Comunidade<sup>69</sup>. O mecanismo comunitário, em vigor desde 1970, expresso no *sistema integral de receitas próprias da Comunidade* – “a mais significativa expressão da autonomia financeira das Comunidades” – atribui ao Parlamento europeu o poder de aprovar como de refutar, em sua totalidade o orçamento, reconhecendo-se-lhe poder decisório em matéria de despesas<sup>70</sup>.

Encerrando o quadro, são a seguir considerados os órgãos gestores acessórios.

## 6.3. ÓRGÃOS GESTORES ACESSÓRIOS

Por maiores que sejam a precisão e a extensão dos tratados constitutivos, estes não podem nem devem pretender tudo prever, nem cobrir todos os detalhes das matérias por eles reguladas. Desse modo, regularão os tratados constitutivos, como as cartas de organizações internacionais, os órgãos principais, deixando a estas o cuidado de estabelecer, conforme as circunstâncias, órgãos secundários que podem se fazer necessários. Como frisa Paul Reuter (1960, 1995)<sup>71</sup>, essa solução

<sup>69</sup> Pela Decisão de 21 de abril de 1970, “Relativa à substituição das contribuições financeiras dos Estados-membros por recursos próprios das Comunidades” (DOCE n<sup>o</sup> L-94, de 28 de abril de 1970), foi regulado o sistema de recursos próprios da Comunidade, posteriormente substituída pela Decisão do Conselho, de 7 de maio de 1985, “Relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades” (DOCE n<sup>o</sup> L-128, de 14 de maio de 1985), por seu turno revogada, pela Decisão de 24 de junho de 1988, aprimorando o sistema, *c/c.* Regulamento do Conselho CEE n<sup>o</sup> 1552/89, de 29 de maio de 1989. Cf. texto reproduzido na edição oficial dos *Tratados que instituem as Comunidades Europeias*. Luxemburgo : SPOCE. Edições completas e abreviadas, com atualizações sucessivas.

<sup>70</sup> FORTE, op. cit., p. 115 e segs., explicita mecanismos. Cf. tb. LASOK, BRIDGE (op. cit., 1994. p. 231-232).

<sup>71</sup> REUTER, Paul. *Les organes subsidiaires des organisations internationales*. Orig. publ., 1960; reeditado em REUTER, op. cit., p. 167-187.

parece ser tão natural que sequer teria sido contemplada, quando as cartas constitutivas das organizações internacionais ainda eram omissas a respeito desse tópico. A diversidade de composição e operação, bem como a multiplicidade de finalidades, desafiam as tentativas de ordenação sistemática.

Mais do que descer a análise detalhada de quais possam ser e como possam estar organizados tais órgãos gestores acessórios, especialmente em caso prospectivo, como seria em relação à situação ainda institucionalmente provisória do Mercosul, vale ter presente a indispensável ocorrência destes, como auxiliares da administração e garantidores da continuidade do processo de integração.

Por definição, órgãos gestores acessórios se colocam como auxiliares da condução e gestão da empreitada de integração, complementando o tripé institucional antes examinado. Podem tais órgãos assumir as configurações mais diversificadas, sem acarretar substancial alteração de seu papel, à medida que tenham por missão participar das atividades comunitárias, prestar consultoria ou assessoria, secretariar administrativa ou tecnicamente, seja em caráter permanente como pontual, os órgãos executivos, judiciais e políticos, responsáveis pela condução do processo de integração.

Nesse sentido, no caso do Mercosul, ao lado dos dois órgãos de caráter executivo, o Conselho e o Grupo Mercado Comum, e da Comissão Parlamentar Conjunta, já referidos, colocar-se-iam: a Comissão de Comércio, o Foro Consultivo Econômico e Social e a Secretaria Administrativa.

A *Comissão de Comércio do Mercosul*, nos termos do Protocolo de Ouro Preto, artigos 16 a 21, integrada por quatro membros titulares e quatro suplentes, coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores, reunindo-se ao menos uma vez por mês, “ou sempre que solicitado pelo Grupo Mercado Comum ou por qualquer dos Estados-partes”, manifesta-se por meio de Diretrizes ou Propostas, sendo as Diretrizes obrigatórias para os Estados-partes.

À Comissão de Comércio, incumbida de assistir o Grupo Mercado Comum, compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum, acordados pelos Estados-partes, para o funcionamento da união aduaneira, “bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns,

com o comércio intra-Mercosul e com terceiros países”, sendo suas funções e atribuições explicitadas pelo artigo 19 do mesmo Protocolo:

“ I) velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio;

II) considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados-partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum;

III) acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados-partes;

IV) analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular propostas a respeito ao Grupo Mercado Comum;

V) tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados-partes;

VI) informar ao Grupo Mercado Comum sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre o trâmite das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas a respeito delas;

VII) propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às normas existentes referentes à matéria comercial e aduaneira do Mercosul;

VIII) propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do Mercosul;

IX) estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar as atividades dos mesmos;

X) desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhe solicite o Grupo Mercado Comum;

XI) adotar o Regimento Interno que submeterá ao Grupo Mercado Comum para sua homologação”.

Além das “funções e atribuições” referidas, cabe à Comissão de Comércio considerar reclamações apresentadas pelas seções nacionais da Comissão de Comércio do Mercosul, originadas pelos Estados-partes ou em demandas de particulares – pessoas físicas ou jurídicas –

relacionadas com as situações previstas nos artigos 1 ou 25 do Protocolo de Brasília, “quando estiverem em sua área de competência”.

O novo canal de comunicação e veiculação de propostas oriundas do setor privado, ainda que se revestindo da condição de órgão de caráter estritamente consultivo, como assinala a denominação escolhida, é o Foro Consultivo Econômico e Social, regulado pelos artigos 28 a 30 do Protocolo de Ouro Preto, como “órgão de representação dos setores econômicos e sociais”, integrado por igual número de representantes dos Estados-partes, manifestando-se mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum, ao qual também deve submeter seu Regimento Interno para homologação.

O papel da Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos dos artigos 31 a 33 do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, como “órgão de apoio operacional”, “responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul”, com sede permanente na cidade de Montevidéu, cabendo-lhe desempenhar as funções especificadas no artigo 32 do Protocolo, sendo chefiada por um diretor, eleito pelo Grupo Mercado Comum, com mandato de dois anos, alternando-se rotativamente nacionais dos Estados-partes, compreende, i. a.:

- I) servir como arquivo oficial da documentação do Mercosul;
- II) realizar a publicação e a difusão das decisões adotadas;
- III) efetuar traduções autênticas para os idiomas português e espanhol;
- IV) editar o Boletim Oficial do Mercosul;
- V) organizar os aspectos logísticos das reuniões, bem como desempenhar tarefas solicitadas pelo Conselho, o Grupo e a Comissão de Comércio do Mercosul, e ‘dentro de suas possibilidades, dos demais órgãos do Mercosul, quando as mesmas forem realizadas em sua sede permanente’, ou fornecendo apoio ao Estado no qual tiver lugar a reunião, realizada fora de sua sede permanente;
- VI) informar os Estados-partes sobre as medidas nacionais de implementação ‘para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul’;
- VII) registrar as listas nacionais de árbitros e especialistas, bem como ‘desempenhar outras tarefas determinadas pelo Protocolo de Brasília de 17 de dezembro de 1991’;
- VIII) elaborar projeto de orçamento, ‘praticar todos os atos necessários à sua correta execução’, bem como;

IX) apresentar anualmente ao Grupo a prestação de contas e o relatório de suas atividades”.

Ao lado da Secretaria, podem os órgãos gestores do Mercosul ser assessorados por comissões técnicas, bem como secretarias e comissões de especialistas, atuando em áreas específicas da competência da integração.

Comissões técnicas podem assistir os gestores da integração como órgãos consultivos, podendo a formulação de pedidos de assessoramento ser feita *ex officio*, ou, em outros casos, decorrer de dever legal. Mesmo que as opiniões emitidas por tais órgãos técnicos não tenham caráter vinculante, podem ser extremamente relevantes como elementos de formação, ou dando respaldo de “massa crítica” para decisão.

Secretarias e comissões de especialistas, atuando em áreas específicas da competência da integração, podem, igualmente, fornecer relevantes subsídios e assessorar a preparação e edição de normas, em matérias tão diversificadas como questões monetárias e cambiais, cooperação científica e tecnológica, previdência e seguridade social, bem como políticas econômicas, sem esquecer outras áreas.

Além dos existentes, ou cuja criação já tenha sido contemplada, seria oportuno ter presente outros órgãos e instituições que podem desempenhar papel vital na consolidação da integração e redução de desigualdades regionais, como seria, por exemplo, o papel de um Banco Regional de Investimentos do Mercosul (Brimer).

Fazer paralelo entre o possível futuro Brimer com seu equivalente regional europeu pode ser muito eloqüente, embora algumas tentativas de paralelos regionais interamericanos não tenham sido bem sucedidos. Não pode ser esquecido o papel de entidade como o Banco Europeu de Investimento (BEI), criado pelo artigo 129 CE e dotado de personalidade jurídica. Fundamental para a eficiência da atuação do BEI foi a detalhada regulamentação de sua organização, função e atribuições, em texto independente, anexado ao Tratado constitutivo.

Algum equivalente ao BEI poderia desempenhar papel fundamental visando à redução de desequilíbrios regionais no Mercosul. Pode levar algum tempo, mas a criação e dotação de recursos para programas regionais do Brimer tornar-se-ão mais e mais necessárias, embora as discussões a respeito ainda sejam incipientes.



Igualmente necessária seria a previsão de mecanismos de auditoria e controle financeiro da Administração comum. A atuação de Tribunais de Contas tem deixado muito a desejar, pela própria constituição destes, à medida que a indicação se faz por critérios absolutamente políticos e chega a ser questionável a independência da atuação de tais conselheiros. Em lugar de projetar para o contexto supranacional a ocorrência de fenômeno equivalente, caberia antes avaliar a conveniência de contratação de auditoria privada, com mudança periódica dos responsáveis. Na experiência européia foi constituído, em 1977, Tribunal de Contas, nos termos do Tratado de dispositivos financeiros de 1975, substituindo o antigo artigo 206 CE, visando assegurar a intensificação do controle e auditoria e que tais controles seriam melhor assegurados pela criação de novo instrumento, o Tribunal de Contas. O Tratado de União Européia, assinado em Maastricht, aos 7 de fevereiro de 1992, em vigor a partir de 1º de novembro de 1993, elevou o Tribunal de Contas à condição de instituição comunitária, regulado, nos termos do artigo 188, *a e b* do TUE, por normas equivalentes às aplicáveis ao Tribunal de Justiça.

O Tribunal de Contas mostrou ser mecanismo político relevante para as instituições européias, que têm o direito de consultá-lo a respeito de questões específicas. Especialmente em relação ao Parlamento, ressaltam D. Lasok e J. W. Bridge (1994)<sup>72</sup>, este tem utilizado o mecanismo de consulta ao Tribunal de Contas como forma de reforçar seu controle sobre recursos e gastos comunitários.

O conjunto das matérias referidas neste capítulo, abrangendo políticas comuns, orçamento, bem como órgãos gestores acessórios, na seqüência do exame dos órgãos executivos, do Tribunal e do Parlamento, vem completar a análise do papel de instituições, na consolidação de espaço econômico integrado.

A vontade política da integração estará expressa em tratados constitutivos e normas de direito derivado – em suma, o conjunto das normas de aplicação decorrentes do Tratado constitutivo – como se colocam os diferentes protocolos, decisões e resoluções, na terminologia

<sup>72</sup> LASOK, BRIDGE, op. cit. 6. ed. Londres, Butterworths, 1994. Chap. 10: The Court of Auditors, p. 231-232; na ed. anterior, 1991, Chap. 8: Ancillary Community Institutions, p. 267-280; esp. item (e) The Court of Auditors, p. 279-280.

do Mercosul, mas caberá às instituições assegurar a manutenção do impulso integrador. Serão as instituições as gestoras e propulsoras da empreitada de integração. Serão a precisão e extensão da delimitação de competências das instituições determinantes para a consecução dos fins que se propôs aquele projeto determinado de integração, nos distintos esforços no contexto interamericano, ou mais especificamente, como colocado, em relação ao Mercosul.

### 7. CONCLUSÃO : DIREITO, INTEGRAÇÃO – PERSPECTIVAS PARA O MERCOSUL

“Le droit ne saurait être compris sans la connaissance de la société qu’il gouverne, et dans l’ignorance des manières de se conduire, de penser, et de sentir des membres de cette société”.

René David, *Traité* (1950)<sup>73</sup>

A era dos nacionalismos acabou! O fim dessa fase, longe de ser lamentado, deve ser festejado, pela possibilidade que abre de evitar que se repitam os mesmos erros e atrocidades perpetradas como catástrofes ocorridas somente neste século, em nome e por conta do Estado-nação.

A cristalização de novos modelos e parâmetros ainda não se consolidou, mas encontra-se em gestação. Ao mesmo tempo em que é rico e criativo, esse estado ou processo de fenecimento de modelo anterior e substituição por novo, cria reações as mais desencontradas, como se percebe, por exemplo, na busca de modelos e receitas de integração regional e combinação, nem sempre pacífica, aliás, destas normas e modelos regionais com a ação de normas reguladoras da atividade comercial, no padrão Gatt/OMC, estas de vocação universal.

É ao mesmo tempo alvissareiro como inquietante ver o modo como se coloca o Brasil nesse contexto, neste momento, flutuando entre a contemplação do próprio umbigo, “deitado eternamente em berço esplêndido” e a inserção assertiva no contexto mundial. Ainda vemos o Brasil hesitando entre o apego ao exaurido modelo nacionalista, de caráter conservador e militarista, fechado e protecionista, de industrialização a partir da substituição de importações, de reservas de mercado, tais como automóveis e informática, enquanto o mundo explode as barreiras nacionais, que podem permanecer fisicamente, mas

<sup>73</sup> DAVID, René. *Traité élémentaire de droit civil comparé*. Paris : LGDJ., 1950. p. 17.

vão se tornando inoperantes, em face dos desafios concretos e incontornáveis da globalização econômica, da irreversível internacionalização crescente da circulação dos agentes e fatores de produção econômica, pessoas, capitais e prestação de serviços, como da internacionalização dos problemas e conseqüente necessidade de soluções e tratamento internacionais, em vasta gama de matérias, da poluição transfronteiriça, ao crime organizado, do terrorismo ao tráfico de drogas. Para a internacionalização dos problemas e questões, impõe-se alcançar correspondente grau de internacionalização das soluções.

Sem ser a panacéia para todos os males, a busca da integração regional reflete esse momento presente e canaliza o anseio de atingir grau economicamente mais elevado e institucionalmente mais ordenado de convivência organizada entre os Estados. Por meio da integração pode-se, ao mesmo tempo, manter a idéia e tornar mais eficiente a operação do Estado-nação, eliminando pontos de atrito, mediante neutralização de barreiras nacionais, coordenação de políticas e mecanismos econômicos, como sociais.

Essas inovações, decorrentes da integração regional, têm motor essencialmente econômico – faz-se não por virtude ou por anseio teórico, mas por ser lucrativa, podendo, se bem conduzida e aparelhada, satisfazer adequadamente interesses econômicos para o conjunto dos agentes econômicos e podendo e devendo resultar em melhoria das condições de vida e oportunidades de crescimento e aperfeiçoamento da população. Ao lado do dado econômico, coloca-se o dado jurídico, em dupla perspectiva: desde o primeiro momento, à medida que são tratados entre Estados que instituem e estipulam as linhas mestras do processo de integração, e ao longo de todo o processo, garantindo a manutenção de conquistas alcançadas e assegurando a continuidade da atuação.

O papel do direito em processo de integração ficou colocado, neste estudo, pelo exame do papel das instituições, com destaque para a atuação de órgãos de caráter executivo, do tribunal, bem como de parlamento e outros órgãos e mecanismos acessórios, tais como políticas comuns e orçamento, na consolidação de processo de integração. Mas, justamente, trata-se, neste momento, de olhar um pouco mais adiante: é preciso saber situar o direito em seu contexto social e histórico, à medida que este, como agente catalisador, cuja ação se relaciona à integração, é simultaneamente um reagente do meio que o produz. Ou seja, o direito

não é mera ferramenta; tem de ser conhecido e cultivado, tem de ter tempo e condições propícias, para que possa produzir frutos e deixá-los amadurecer.

Para realmente “conhecer o estado do direito em determinado contexto, é imperativo conhecer seus fundamentos culturais”, como bem adverte Pierre Legrand (1996)<sup>74</sup>. Essa busca de raízes e implicações culturais poderia levar muito longe – e não se trata disso, neste momento. Trata-se, sim, de ter presente a medida indispensável, na qual a norma jurídica, para que possa ter seu efeito e dimensão plenos, necessita ser situada em contexto mais amplo; visto o direito somente como ferramenta de regulação, perde-se a dimensão humanística deste, como fator de compreensão e entendimento possível, entre distintas sociedades.

É tautologicamente claro que em processo de integração será indispensável – se não inevitável – harmonizar, unificar, em suma, “aproximar” legislações nacionais, para que sejam eliminados pontos de colidência entre estas. Mais do que as tradicionais técnicas de solução de “conflitos de leis”, operando entre sistemas autônomos, entre os quais o único elo é a situação concretamente multiconectada, em processo de integração, a interação econômica acarreta reiteração de situações isoladas, ao lado de convivência mais profunda, entre distintos sistemas nacionais, ao ponto de se desconfigurarem como nacionais, em toda a extensão na qual se dê a criação de normas comuns.

O direito, em processo de integração, tem duplo papel a cumprir, a saber: instrumentalmente, como ferramenta para consolidação e estabilização do processo, cristalizando normas e conceitos comuns, de

<sup>74</sup> Bem observa Pierre Legrand o papel ativo e criativo de exercício de direito comparado, em seu excelente estudo “Comparer” (*Le droit comparé aujourd’hui et demain* – colloque org. par le Centre français de droit comparé, le 1er. déc. 1995; Paris : Soc. Lég. Comp., 1996. p. 21-60; cit. p. 26 e 33):

“La comparaison, loin de n’opérer qu’une ratification d’une expérience donnée qui serait ‘là’ et qu’il n’y aurait qu’à saisir pour autant qu’on soit familier de la culture et de la langue dans lesquelles elle s’inscrit, contribue activement, au contraire, à créer cette expérience, par exemple, en produisant du sens au moyen de rapprochements inédits?(...)”.

“Étant entendu que le droit ressort au domaine culturel au même titre que la chanson ou l’architecture, il devient clair que la simple juxtaposition de positivités qui ignorerait les aspects sociaux, économiques, historiques ou autres d’une problématique donnée ne saurait honnêtement prétendre au titre de comparaison juridique dans la mesure où lui ferait défaut toute puissance de révélation”.

modo a permitir avanços seguintes, a partir de bases já colocadas e que sejam progressivamente renovadas e ampliadas; conceitualmente, pondo elementos de questionamento e enriquecimento, que se agreguem à tarefa pesada das preocupações teleologicamente orientadas e quotidianamente interessadas, expressas pelos órgãos governamentais como pelos agentes de assessoramento da iniciativa privada, permitindo, além e acima da mera eliminação de discordâncias e incompatibilidades, perquirir e delinear a existência e configuração de bases e conceitos comuns, a partir dos quais possa ser feita harmonização de caráter antes essencial do que incidental. Essa é tarefa para prazos mais longos e vãos mais alentados, mas justamente, à medida que possa ser adequadamente aparelhada e implementada, é assim que se poderá alcançar resultados mais relevantes e duradouros.

Assim, a visualização do papel do direito em processo de integração não se pode ater a visão estritamente pragmática e imediatista, orientada pela obtenção de resultados imediatos, muitas vezes superficiais e de caráter efêmero, mas tem de saber combinar, ao lado de tais tarefas diárias, elementos de busca mais conceitual, de questionamento mais contundente, de procura de bases e princípios compartilhados, a partir dos quais se faça harmonização de caráter essencial, mais demorada e mais difícil, como possivelmente mais duradoura.

Em que medida as bases de harmonização do direito possam ser assentadas, no contexto do Mercosul, ainda permanece em aberto; estamos ainda engatinhando, em matéria de harmonização instrumental; pouco, ou quase nada, se terá trabalhado, entre nós essa dimensão conceitual e estrutural.

Considerando o momento atual, vivido pelo Mercosul, cabe adequadamente oscilar entre o otimismo e a preocupação; o primeiro pelos resultados alcançados, neste primeiro quinquênio de excepcionais avanços e realizações, a segunda pelos rumos a serem imprimidos ao processo, a partir do patamar alcançado. Ao mesmo tempo em que se consolida uma zona de livre comércio e estão lançadas as bases que podem levar à plena configuração de uma união aduaneira, permanece indefinição tanto conceitual como de implementação em setores os mais variados do processo de integração.

Hesita-se com relação aos rumos e medidas a serem adotadas para a consecução desses rumos, também por estarem estes marcados pela

indefinição, e não sabendo qual ponto de chegada se quer alcançar é impossível definir rumos. Estamos nos preparando para chegar a um efetivo “mercado comum” e é isso o que se deseja e espera alcançar? Está sendo preparado o caminho para tanto?

A medida das respostas, determinará o futuro e a continuidade do processo de integração, bem encetado e desenvolvido com razoável sucesso até aqui. Por acreditar na integração e perceber quantos podem ser os frutos desta para a sociedade brasileira, no seu todo, parece-me inevitável suscitar debate como esse, cujas respostas permitirão avaliar as perspectivas de evolução e continuidade do processo de integração.

A diferença entre juristas e políticos, partindo do pressuposto de que não entre em discussão a boa-fé no que se está tentando fazer – o que não é preocupação extemporânea, mas nos levaria em direção completamente distinta – estaria nos mecanismos que adotam uns e outros para atuar: os primeiros o direito, os segundos, acordos, composição de forças e interesses. Não há exclusão de um em favor de outro, nem valoração hierárquica, mas mera constatação de diversidade de mecanismos; podendo inclusive ocorrer igualdade de propósitos e objetivos de chegada, por trás da diversidade de caminhos, adotados por uns e outros.

Logicamente um processo de integração econômica, pela multiplicidade e complexidade de suas implicações e conseqüências, por definição, não pode ser unidisciplinar, mas tem de ser focado como um todo, e tem sua efetivação passando pelos setores os mais variados. De algum modo, os políticos e diplomatas estão desempenhando o seu papel; as negociações avançam; por consenso ou como for, estão sendo feitos progressos. Mas como estão trabalhando os juristas? Estão desempenhando o seu papel os profissionais do direito? Justamente pode o ordenamento jurídico ser base e ponto de partida para a consolidação do processo de integração.

Permanece a indagação: quem está pensando e administrando o processo de integração como um todo? Quem está trabalhando para garantir a estabilidade e continuidade dos resultados que estão sendo alcançados? Como se vai poder dar continuidade ao processo em curso, além e acima das injunções políticas as mais voláteis, positivas enquanto favoráveis, mas tão rápida como imprevisivelmente sujeitas a mutações. De algum modo e em algum momento estas questões terão de ser enfrentadas.

Além e acima de seus fins imediatos, pode a integração ser o ensejo e a ocasião de se repensar o Estado e o direito entre nós, construindo estruturas mais simples, mais pragmáticas, mais despojadas de atribuição de importância transcendental a si mesmas, menos soberanamente indiferentes aos interesses e necessidades dos cidadãos e dos interesses gerais da sociedade, em favor de visões corporativas e estamentais. Podemos resgatar dimensão e necessidades sociais que vinham sendo negligenciadas até aqui, em nossa história.

Quanto isso pode ter de ilusório ou de realista, o futuro próximo poderá ir evidenciando. Alguns sinais positivos e favoráveis estão inequivocamente despontando, entre os quais sem dúvida pode a integração no Cone Sul ser excelente balão de ensaio que nos ensine a pensar e praticar o Estado e o direito de modo menos bairrista e fechado sobre nós mesmos; se conseguirmos consolidar algo economicamente viável e sólido com estes vizinhos do Sul do Continente, dos quais tantas semelhanças mais nos separam do que unem, podemos esperar que se saiba, a partir desse primeiro círculo concêntrico elevar nossa visão e atuação um pouco mais adiante, em sucessivos círculos de atuação, onde se desenvolva e consolide a presença e atuação internacionais do Brasil, em dimensão muito maior do que foi ensaiado até aqui.

O ordenamento jurídico brasileiro e a visão do direito, pela enorme maioria dos profissionais da área ainda se faz totalmente marcada pela miopia do geocentrismo nacionalista; como tantos outros antes, o Estado brasileiro quer se ver como o centro do Universo, o “império do meio”, o *omphalos*, o umbigo do mundo, em torno do qual tudo tem de girar. Ora, se mesmo os grandes impérios, da antiguidade aos tempos modernos, já se afundaram e fracassaram ao tentar manter a ficção de ser o centro do universo como imperativo de atuação política, muito menos pode isso ser pretendido no mundo de hoje e muito menos país até hoje periférico como o nosso. Podemos aprender a enxergar o mundo exterior não como mera projeção de nós mesmos, para fora projetando tanto angústias como as idealizações as mais desvaçadas, mas encarando o mundo exterior como realidade inafastável. Tanto em termos psicológicos individuais como em termos sociais e políticos, é tão saudável como necessário ter consciência de que existe um mundo exterior, com o qual temos de estar em bons termos para poder viver. Esquizofrenia é a perda de contato vital com a realidade. Isso não significa

moldar-se totalmente pelo mundo exterior, mas para viver e operar é indispensável interagir. E o mecanismo para a interação entre Estados, na falta de autoridade superior institucionalizada, é o direito. Ora, a política, dir-se-á. Sim, ambas, conjugadas: a política e a diplomacia, negociando, mas o direito consolidando aquisições e permitindo avanços a partir de posições consolidadas. Ainda que tratados e acordos internacionais sejam também violados, existe indispensável conteúdo de estabilização, de consolidação de aquisições, por meio da cristalização de entendimentos politicamente alcançados, mediante a sua redução a termo escrito: *verba volant, scripta manent*, diziam os romanos; e do outro lado do mundo, a civilização chinesa nos transmite o respeito pela palavra escrita. Ainda que nem sempre aconteça, entre nós, ao menos a palavra escrita pode conferir alguma maior estabilidade ao conteúdo acordado.

Existe muito a ser feito. Existe muito que já está sendo feito e produzindo resultados, mesmo antes do que seria de se esperar. De algum modo, os esforços para a construção da integração no Cone Sul estão dando resultados e estes estão sendo melhores, mais amplos e mais rápidos do que se teria esperado. Precisamos assegurar a continuidade da trajetória e a manutenção de sua dinâmica política, de modo a assegurar a continuidade dos resultados.

Do ponto de vista de profissional do direito, enfatizando o conteúdo e a necessidade do direito internacional, o momento atual vivido pelo Mercosul nos coloca excelente oportunidade de absorver e consolidar patamar mais elevado de atuação internacional, de vivência do direito e da vida internacional de forma diversa do que foi feito até hoje, de modo incipiente, entre nós. Pode o Mercosul nos ensinar a fazer do direito internacional uma realidade e a partir daí podemos avançar nesse sentido, para poder viver de modo mais completo a vocação e dimensão internacional da presença brasileira.

Justamente como isso há de ser feito, pode ser ilustrado pelo processo de integração, tal como ora se encontra: estamos vendo a viabilidade do esforço encetado e estamos nos deliciando com seus resultados, até aqui alcançados – os custos dessa satisfação também estão chegando depressa –, mas podemos preparar o terreno para viver isso de modo mais completo, mediante a conscientização da necessidade de observância e implementação estrita do conteúdo e objeto de acordos internacionais.

À medida que consigamos aceitar a presença e atuação de instituições, com destaque para tribunal supranacional, gerindo a interpretação e aplicação de normas comuns de aplicação imediata, emanadas dos órgãos gestores de caráter executivo e parlamentar, como intrinsecamente ligados e necessários para a existência e continuidade de um processo de integração, estaremos preparando o caminho para transformar o direito internacional em realidade.

É preciso criar a conscientização, entre nós, de que o direito internacional não é mero capítulo, mas configura toda uma concepção do direito e do Estado na ordem internacional, forma de visualização da atuação do Estado e do ordenamento jurídico interno, além-fronteiras, onde tem de haver clara e efetiva subordinação do Estado e do ordenamento jurídico interno não somente às normas de direito internacional convencional, pelas quais o Estado se tenha vinculado livremente, mediante a assinatura de tratados e acordos, mas também às normas de direito internacional geral, o *jus cogens* internacional<sup>75</sup>.

À medida que processo de integração tal como o ora em curso no contexto do Mercosul, além e ao lado de suas exigências internas e estruturais, indispensáveis para a consolidação do processo de integração, permitam-nos também aprender a viver e aplicar direito internacional e compatibilizar as exigências também estruturais da convivência e atuação dos ordenamentos jurídicos interno e internacional, nas suas respectivas esferas de "peculiar interesse", estaremos fazendo progressos que vão muito além do caso concreto, que por si já está sendo um sucesso e uma realização<sup>76</sup>.

Em país onde se legisla com a rapidez e violência como o nosso, o mais das vezes sem nenhuma visão de conjunto ou perspectiva

<sup>75</sup> Nos termos do artigo 53 da Convenção de Viena sobre Direitos dos Tratados, de 1969, em vigor internacionalmente desde 1980.

<sup>76</sup> Além da supressão de barreiras internas, quer tarifárias como não-tarifárias, a construção da integração nos está ensinando a fazer face às exigências de ordenamento jurídico que por definição não se esgota nem pode ser totalmente controlado pelo Estado: isso me parece tão saudável como necessário. Desse modo, pode-se ver no Mercosul, além e acima do caso concreto, também a utilidade como escola, como treinamento e aprendizado; estamos, simultaneamente à consolidação da experiência sub-regional com os vizinhos do Cone Sul, preparando o caminho que pode tornar o conhecimento e aplicação do direito internacional uma realidade entre nós, cuja importância e papel sejam realizados na medida adequada, em extensão maior do que foi até hoje alcançado.

institucional, atropelando-se, no meio do caminho, o pressuposto da estabilidade e confiabilidade do ordenamento jurídico, diante da proliferação de casuísmos, torna-se o direito ciência hermética somente acessível aos iniciados que lhe dedicam preponderantemente se não a totalidade de seus esforços.

Desse pano de fundo destacam-se, por necessidade operacional intrínseca, as normas de direito internacional convencional, ou seja, o conjunto dos Tratados e Convenções livremente assinados e ratificados pelo Estado brasileiro. Descartando-se como equívoco de raciocínio a tese espúria e míope da revogação de normas de direito internacional convencional por lei interna superveniente, o que tanto legal como logicamente se afigura inaceitável, a estrita observância das normas de direito internacional convencional não são decorrentes de mera *comitas gentium*, mas configuram dever jurídico que obriga os Estados contratantes e podem, se descumpridos, caracterizar ilícito internacional praticado pelo Estado, pondo em jogo a responsabilidade deste.

A partir da aceitação e observância estritas das normas de direito internacional convencional, cujo desligamento somente pode ocorrer pelo mecanismo específico da denúncia de tratado – em paralelo ao que ocorre no direito interno de que o contrato se desfaz pelo distrato – pode-se preparar o caminho para a aceitação de patamar mais elevado de compromisso e vinculação com a ordem jurídica internacional, por meio da aceitação e observância das normas de direito internacional geral, *jus cogens*, independentemente de ratificação por instrumento próprio, tal como convenção ou tratado; é direito por ter o reconhecimento da comunidade internacional de sua juridicidade, é a constatação da *opinio juris sive necessitatis* que leva à consagração da observância e respeito a conteúdos e valores maiores. Desse modo, mesmo independentemente da existência de termos escritos, aceita-se o conteúdo jurídico da norma de direito internacional geral como obrigatório e vinculante, não somente para o Estado, na qualidade de sujeito de direito internacional, mas também criando direitos e obrigações na ordem jurídica interna, colocando termos e conteúdo que obrigam o Estado não somente em relação a seus pares, como também o Estado nas relações de direito interno, com seus cidadãos.

Certamente essa é concepção tanto solidamente arraigada como fundamentada na consciência da juridicidade internacional. Seu

reconhecimento formal, sua positivação podem flutuar, mas as bases estão há muito colocadas e configuradas. Desse modo, pode-se esperar e prever que a existência e consolidação da experiência de integração no quadrante do Mercosul nos prepare o caminho para viver de forma institucionalmente mais efetiva a realidade de ordem jurídica internacional cogente, mesmo que esta não tenha sido precedida de formalização instrumental, por meio de tratado ou convenção. Desse modo se estará preparando o caminho para situar o Estado brasileiro em bases mais realistas de atuação internacional.

Temos de passar da ilusão de “umbigo do mundo” – deitado eternamente em berço esplêndido. Em termos psicológicos configura desastroso estado de regressão e incapacidade de fazer face a exigências crescentes e de complexidade sempre maior – para a vivência de centros e esferas de poder e interesse internacionais, onde, na impossibilidade, bem como não-desejabilidade de nos impormos como potência, devemos nos fazer arautos e protetores de ordenamento internacional, pelo qual nos vinculamos e pelo qual outros Estados também tenham de pautar-se, nas relações com o Brasil.

Além de sua utilidade intrínseca e utilização como mecanismo de projeção internacional e busca de inserção mais competitiva, o projeto Mercosul pode servir também para nos ensinar a viver e praticar direito internacional. Talvez esse anseio leve algum tempo para ser alcançado, talvez não estejamos prontos ainda para fazer face a isso, mas estamos podendo preparar o caminho para poder alcançar algo melhor e mais completo em futuro não muito distante. Se, e em que medida, isso vai poder ser alcançado ainda permanece em aberto, mas pode ser mais do que mero subproduto interessante e benfazejo de processo que, não obstante lacunas de implementação e falhas conceituais, vem dando excelentes resultados em pouco tempo, muito mais do que até recentemente se poderia ter esperado.

Direito internacional convencional, entre nós, não é novidade, mas tem permanecido excessivamente circunscrito, como espécie de oásis de estabilidade e previsibilidade, exceto quando minado por injunções internacionais desfavoráveis. No entanto tal aparente simplicidade não pode negligenciar exigências e contornos setoriais, em vista de sua condição específica: trata-se de direito interno, norma vigente, que, como tal, deve ser interpretada e aplicada, com conseqüências diretas e

inafastáveis, nas suas hipóteses de incidência na ordem interna, mas constituem, simultaneamente, tratados e convenções internacionais celebradas pelo Brasil com outros Estados, criando direitos e obrigações entre sujeitos de direito internacional, no que diz respeito ao conteúdo de referidos tratados e convenções.

As normas de direito internacional convencional cristalizam, no ordenamento jurídico pátrio, a expressão mais concreta do ramo da ciência jurídica denominado direito internacional ou direito internacional público. Por meio destas são ordenadas e reguladas as matérias as mais variadas, que possam ser objeto de um tratado ou convenção. Ou seja, trata-se de direito internacional quanto à forma e modo de positivação da norma, mas seu conteúdo, ao lado de direito internacional propriamente dito, pode-se estender a praticamente todos os ramos do direito, da proteção ao meio ambiente ao direito internacional tributário, da cooperação jurisdicional em matéria civil, processual ou penal ao reconhecimento de sociedades comerciais ou de julgamentos e documentos oriundos de jurisdição ou Estado estrangeiro, entre o Brasil e seus co-contratantes estrangeiros, conforme estipule cada texto convencional. Ao mesmo tempo, como norma interna vigente, em cada um dos ordenamentos jurídicos dos Estados contratantes, criam-se, por meio desses tratados e convenções, direitos e obrigações para as administrações fiscais e operadores privados, sejam estas pessoas físicas ou jurídicas, sobre cujas atividades possam incidir as normas decorrentes de tais tratados e convenções. Assim fica expressa a inarredável interligação entre os aspectos de direito internacional e os aspectos de direito interno nas normas de direito internacional convencional<sup>77</sup>.

<sup>77</sup> Falar em direito internacional convencional ou direito internacional geral não coloca mera oscilação dos elementos que compõem a denominação, mas justamente ilustra duas vertentes e concepções distintas da expressão da juridicidade internacional, vinculada a primeira a conteúdo e forma específicos, enquanto decorre a segunda de percepção mais ampla, conceitualmente arraigada como valor e conteúdos a serem preservados, independentemente da existência de instrumento de positivação. Pode-se ter presente tanto o fenômeno do surgimento como do desenvolvimento da noção de um direito internacional geral de caráter cogente e seus desdobramentos – como reflete o já referido dispositivo da Convenção de Viena sobre direito dos tratados.

Fenômeno cujo reconhecimento é relativamente recente, o direito internacional geral pode mesmo revogar norma expressa, contida em tratado internacional,

Aspecto relevante, ainda incipientemente considerado entre nós, é a inserção das normas de direito internacional geral no direito brasileiro: diversamente das normas de direito internacional convencional cuja incidência e aplicação, em diversos setores, até hoje permanecem sendo objetos de debate, tanto na jurisprudência como na doutrina, a respeito da natureza jurídica e posição hierárquica da norma internacional em relação ao direito interno superveniente, seja este de nível constitucional ou infraconstitucional – somente em matéria de direitos humanos e em matéria tributária a

desde que configure a violação de norma de caráter cogente de direito internacional geral.

Não é preciso longa digressão para captar a dimensão do fenômeno e a revolucionária mudança de atitude dos países que passam a celebrar e adotar tal conceito, conforme estipula a Convenção de Viena sobre Direito dos tratados de 1969. Com destaque, a soberania dos Estados se manifesta de modo particularmente vigoroso, no campo jurídico, como expressão da prerrogativa do Estado de impor padrões de comportamento aos seus nacionais. Sem prejuízo de concepção estritamente positivista do direito internacional, os Estados, visando à melhor proteção de seus interesses, aceitam limitação voluntária de sua capacidade de legislar seus sujeitos, em troca da segurança, ainda que seja esta relativa, dirão vertentes críticas, resultantes da adoção de mecanismos convencionais. Mas, no reconhecimento da existência e necessidade de observância de normas imperativas de direito internacional geral, o Estado não está assegurando nenhuma reciprocidade ou vantagem direta.

Em lugar de permanecermos em dilema insolúvel, trata-se de adotar solução pragmaticamente responsável, optando por formulação neutra que assegure a maior eficiência possível ao enfoque: são as normas imperativas de direito internacional geral, nos termos do artigo 53 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, “norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por nova norma de direito internacional geral da mesma natureza”, independentemente de qualquer mecanismo de celebração, ratificação, entrada em vigor e inserção na ordem jurídica interna, como, ademais, quaisquer tratados ou convenções.

As normas de direito internacional geral, por seu conteúdo, são normas de direito, cuja interpretação e aplicação devem reger-se segundo as normas e princípios gerais da hermenêutica jurídica, sem prejuízo de normas setoriais específicas, de direito interno. Seu reconhecimento e observância não decorrem de norma positiva, quer internacional ou interna, mas diretamente da consciência de estarem refletindo a *opinio juris sive necessitatis* da juridicidade intrínseca daquele conteúdo ou regulação.

Sem retomar correntes nem escolas de direito internacional, em formulação

controvérsia fica superada, em virtude de dispositivo constitucional, no primeiro caso e previsão expressa do Código Tributário Nacional, no segundo caso<sup>78</sup>.

As normas de direito internacional convencional, como as normas imperativas de direito internacional geral, têm de ser situadas no contexto internacional presente, onde se fazem mais freqüentes e complexas as relações entre Estados, ou entre Estados e organizações internacionais, bem como entre Estados e entidades não-estatais, configurando relações comerciais transnacionais ou multinacionais, onde não possam ser aplicados, como tais, ordenamentos jurídicos nacionais, sob pena de colocar obstáculo significativo ao comércio e ao fluxo internacional de agentes e fatores de produção econômica, de mercadorias a investimentos.

A existência concomitante e a diversidade de mecanismos de atuação de normas de direito internacional convencional e normas imperativas de direito internacional geral não podem ser negligenciadas, sob pena de acarretarem a perda da visão do conjunto e dos princípios norteadores do sistema jurídico, no seu todo, quer interno ou internacional.

Em lugar de nos atermos somente à questão das relações entre normas internas e normas internacionais, pode-se colocar proposta mais abrangente e mais ambiciosa, no sentido de conceber sistema

sintética, as normas de direito internacional geral tratam de matéria comportando valor a ser preservado, independentemente da ocorrência ou não de posituação do conteúdo. Ou seja, ante a impossibilidade de conter todos os elementos do direito nos limites de ordenamento jurídico positivo, seja este internacional ou interno, coloca-se a imperativa necessidade de ordenar a proteção de tais valores e conteúdos, mesmo ante a incoerência de leis aplicáveis.

<sup>78</sup> Cf. art. 98 do CTN, estipulando expressamente: “Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha”.

Quão desejável e quanto seria útil contar com dispositivo equivalente, de alcance geral, inserido da Constituição da República, dirimindo as controvérsias em torno das relações entre a lei interna e a lei internacional, para o conjunto do direito brasileiro, não somente em relação a normas de direito internacional convencional, mas sobretudo em relação a normas de direito internacional geral, é desnecessário repetir. Mas, ante tal incoerência, permanece a necessidade de determinar parâmetros, sejam estes jurisprudenciais como doutrinários, ou congregando elementos de ambos, em razão da ausência de dispositivo legal expresso a respeito.

novo de direito internacional positivo, em relação ao direito brasileiro, abrangendo tanto as normas de direito internacional convencional como as normas imperativas de direito internacional geral, e regulando as relações destas com as normas de direito interno de maneira mais simples, mais transparente, mais ágil, mais consentâneo com a complexidade, o ritmo e o volume de relações jurídicas internacionais ou transnacionais, de Estados engajados em níveis crescentes de integração, inseridos em contexto de relações internacionais em constante evolução.

A ocorrência de processos de integração regional, sejam estes mais ou menos bem sucedidos, sejam distintos os modelos adotados, no continente europeu como nas Américas, tornando, mais e mais, necessário conceber e aplicar sistemas jurídicos que levem em conta não somente os reflexos internos, mas atentem, igualmente, para a indispensável componente internacional ou transnacional.

Além ou ao lado de estrita coincidência entre soberania legal e soberania política, o contexto mundial exige reformulação de conceitos tradicionais para permitir seu ajuste e adequação a novas exigências e necessidades, tendendo a exigir em ainda maior medida, mecanismos para assegurar a validade e estrita observância da norma internacional, seja esta norma de direito internacional convencional ou norma imperativa de direito internacional geral, sem prejuízo da edificação de ordenamentos jurídicos supranacionais autônomos, em áreas onde mais e melhor se desenvolveram esforços visando à consolidação de espaços econômicos integrados, nas matérias relevantes para a consolidação de tais processos e espaços.

Concretamente se põe, para o Brasil de hoje, a possibilidade de vivenciar efetiva e simultaneamente a consolidação da integração, no contexto do Mercosul, e a renovação de seu ordenamento jurídico e institucional: podemos "passar a limpo" o Brasil, de tantas qualidades e potencialidades, mas que tem sido tão mal e mesquinamente gerido, solapando conquistas. Neste momento presente, cabe estar à altura das transformações em curso no mundo, e responder aos desafios que tais transformações nos colocam, não somente na busca de nova e mais competitiva inserção internacional, como dentro da nossa casa, de modo a poder preparar o caminho para o futuro.

## BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLY, Hildebrando. *Direito internacional público*. São Paulo : Saraiva, 1970.
- ALBER, Siegbert. *Die Entwürfe des Europäischen Parlaments für eine europäische Verfassung*. Saarbrücken, 1994. (VRBEI, v. 248).
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo : Aduaneiras, 1993.
- ALONSO GARCIA, Ricardo. *Derecho comunitário, derechos nacionales y derecho comun europeo*. Madri : Civitas : Serv. de Publ. de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1989.
- ANDERSON, K. BLACKHURST, R. (eds.). *Regional integration & the global trading system*. New York : Harvester, 1993.
- ANDRADE, José Henrique Fischel de. Tribunal Andino de Justiça: perspectiva histórico-institucional e sua importância na integração andina. *Estudos jurídicos*, v. 27, n. 70, p. 37, 1994.
- ARAUJO, Nadia de, CASELLA, P. B. (coords.). *Integração jurídica interamericana*. São Paulo : LTr, 1997. No prelo.
- ATTAR, Frank. *Le droit international entre ordre et chaos*. Paris : Hachette, 1994.
- BEAUD, Olivier, ARNAUD, André-Jean et al. L'Europe et le droit. *Droits : Revue française de théorie juridique*, n. 14, 1991.
- BEIGBEDER, Yves. La crise financière de l'ONU et le groupe des 18 : perspectives de réforme. *A.F.D.I.*, 32, p. 426-438, 1996.
- BETINHO. Apresentação do volume *Contos para um Natal bem brasileiro*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará : IBASE, 1996.
- BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. Paris, 1576; 10. ed. Lyon : Gabriel Cartier, 1593; ed. rev. C. Frémont, M.-D. Couzinet, H. Rochas, Paris : Fayard, 1986. 6 v.
- BONVICINI, Gianni. Il ruolo dei gruppi politici nel Parlamento europeo nel processo di integrazione. *L'Italia e l'Europa : rassegna trimestrale di diritto europeo*, n. 5/6 jul./dic.1973.
- BOURGEOIS, Jacques et al. (eds.). *The Uruguay Round results : a European Lawyers perspective*. Bruges : College of Europe; Brussels : European Interuniv. Press, 1995.
- BROWNLIE, Ian. *Principles of public international law*. 4th. ed. Oxford, Clarendon Press, 1990.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. *O mundo que vejo e não desejo*. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1976.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Além do cotidiano*. 2. ed. Rio de Janeiro : Record, 1985.



\_\_\_\_\_. *A lanterna na popa* : memórias. Rio de Janeiro : Topbooks, 1994.

\_\_\_\_\_. *O modelo político brasileiro* : e outros ensaios 5. ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1993.

\_\_\_\_\_. *Mudanças sociais na América Latina*. São Paulo : Difel, 1969.

CARRARO, Carlo et al. (eds.). *International economic policy co-ordination*. Oxford : Blackwell, 1991.

CARTOU, Louis. *L'Union européenne* : Traités de Paris. Rome : Maastricht, 1994.

\_\_\_\_\_. *Communautés européennes*. 3. ed. Paris : Dalloz, 1989.

\_\_\_\_\_. *Integração jurídica interamericana*. São Paulo : LTr, 1997 : Modalidades de harmonização, unificação e harmonização do direito : o Brasil e as Convenções Interamericanas de direito internacional privado. No prelo.

\_\_\_\_\_. *MERCOSUL* : exigências e perspectivas : integração e consolidação de espaço econômico : 1995-2001-2006. prefácio Celso D. de Albuquerque Mello. São Paulo : LTr 1996.

CASELLA, Paulo B. (coord.). *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul* : após o término do período de transição. Prefácio Jacob Dolinger. São Paulo : LTr, 1996. 805 p. Reunindo contribuições de 38 autores.

\_\_\_\_\_. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. Prefácio Irineu Strenger. São Paulo : LTr, 1994.

\_\_\_\_\_. Dimensão constitucional da integração econômica. *RIL*, v. 31, n. 122, p. 243-253. abr./jun. 1994.

\_\_\_\_\_. *Comparative approach to competition law in the E.C. and the Mercosul*. Saarbrücken, 1993. (VRBEI, v. 301).

CHARPENTIER, Jean. *La notion d'État à la lumière des transformations de la société internationale*. Saarbrücken, 1994. (VRBEI, v. 305).

CHEROT, Jean-Yves. *Marché commun, règles et politiques communes?* Saarbrücken, 1993. (VRBEI, v. 299).

COLAS, Bernard. (ed.). *Global economic co-operation*. Deventer : Kluwer : Boston; Management Books 2000, 1994. (United Nations University Series).

CROOME, John. *Reshaping the world trading system: a history of the Uruguay Round*. Genebra : World Trade Organization, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo : Saraiva, 1996.

\_\_\_\_\_. *Derecho parlamentario iberoamericano*. 1987. p. 123-135 : Relación del Parlamento con los otros poderes.

DAVID, René. *Traité élémentaire de droit civil comparé* : introduction à l'étude des droits étrangers et à la méthode comparative. Paris : Pichon & Durand-Auzias, 1950.

DAVID, René, JAUFFRET-SPINOSI, Camille. *Les grands systèmes de droit contemporains*. Paris : Dalloz, 1992.

DUMON, F. *La Cour de Justice BENELUX*. Bruylant : Bruxelles, 1980.

DRUMMOND, Maria Cláudia. O Mercosul político : a Comissão parlamentar conjunta. *BILA*, p. 22-27, mar. 1993. Número especial.

FARIA, Werter R. *Órgãos de integração e institucionais parlamentares internacionais*. Apresentação Senador Dirceu Carneiro. Brasília : Comissão parlamentar conjunta do Mercosul, Seção brasileira : Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1994.

FARIAS MATA, Luís H. La cooperación judicial entre los países miembros en la aplicación uniforme del derecho de la integración : la interpretación prejudicial. In : *El sistema judicial de la integración andina*. Quito : Trib. de Just. del Acuerdo de Cartagena, [ s. d. ] p. 45-66.

FORTE, Umberto. *União Européia* : Comunidade Econômica Européia : Direito das Comunidades Européias e harmonização fiscal. Tradução Ana Teresa Marino Falcão; apresentação Geraldo Ataliba; prefácio à trad. bras. U. Forte; nota introdutória J. C. de Magalhães; São Paulo : Malheiros, 1994.

GABALDON MARQUEZ, Iván. Derecho y integración : la experiencia andina. In : *El sistema judicial de la integración andina*. Quito : Trib. de Just. del Acuerdo de Cartagena, [ s. d. ] p. 87-109.

GERVEN, Walter van, ZULEEG, Manfred (coords.). *Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts = Remedies and sanctions for the enforcement of community law = Les sanctions comme moyens pour la mise en oeuvre du droit communautaire*. Köln : Bundesanzeiger, (Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 12) 1996.

GREBLER, Eduardo. A solução de controvérsias no Tratado do Mercosul. São Paulo : LTr, 1996. p. 348-362 : *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*.

GROTIUS, Hugo. *Le droit de la guerre et de la paix*. Trad. francesa de Jean Barbeyrac. Amsterdam : chez Pierre DE COUP, 1724. 2 v. Original em latim. Ed. facsimilar Caen, publ. Univ. Caen, 1984.

HARTKAMPA, A. S., HESSELINK, M. W., HONDIUS, E. H. ed. *Towards a European Civil Code*. Nijmegen : Ars Aequi Libri; Dordrecht : M. Nijhoff, 1994.

JACKSON, B. S. MCGOLDRICK, D. (eds.). *Legal visions of the new Europe* : essays celebrating the Centenary of the Faculty of Law University of Liverpool. Londres : Graham & Trotman : M. Nijhoff, 1993.

JAYME, Erik. *Identité culturelle et intégration*. RCADI, 1995-I, t. 251, p. 9-267.

JENNINGS, Robert. *Judicial reasoning at an International Court*. Saarbrücken, 1991. (VRBEI, v. 236).

KOVAR, Robert, *Le groupe andin: une expérience d'intégration économique entre États en voie de développement* Misc. W. J. Ganshof van der Meersch, Bruxelles, 1972. v. 2, p. 203-223.

LASOK, D., BRIDGE, J. W. *Law & Institutions of the European Union*. 6. ed. Londres : Butterworths, 1994.

LEGRAND, Pierre. Comparer In : *Le droit comparé aujourd'hui et demain*. Paris : Soc. Lég. Comp., 1996. p. 21-60. Colloque org. par le Centre français de droit comparé, le 1er. déc. 1995.

LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia*. Madrid : Instituto de Estudios Políticos, 1971.

LINARES, Antonio. El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. *AADI*, v. 2, p. 53-63, 1985/86.

MARESCEAU, Marc. (ed.). *The European Community's Commercial Policy after 1992 : the legal dimension*. Papers presented at a workshop org. by the European Institute of the Univ. of Ghent, 6-7 feb. 1992. Dordrecht : M. Nijhoff, 1993.

MATHIEU, Jean-Luc. *La Communauté européenne : marché ou État?* Paris : Nathan, 1990.

MEERSCH, Walter Ganshof van der. Discours de rentrée du procureur général à la Cour de Cassation, du 2 septembre 1968. *Journal des Tribunaux*, 21 set. 1968. p. 495.

\_\_\_\_\_. Le droit communautaire et ses rapports avec les droits des États membres. In : *Les Nouvelles : droit des Communautés européennes*. Bruxelles, 1969.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito internacional da integração*. Rio de Janeiro : Renovar, 1996.

MERCADANTE, Araminta de A., CASELLA, P. B. (coords.). *Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio*. São Paulo : LTr, 1997. No prelo.

MERCADANTE, Araminta de Azevedo. Os aspectos institucionais da integração latino-americana. *RIL*, v. 8, n. 30, p. 73-92, 1971.

MISCHO, Jean. Un rôle nouveau pour la Cour de Justice? *R.M.C.*, v. 33, n. 342, p. 681-686, 1990.

MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Edição das *Oeuvres complètes*. Texte présenté et annoté par Roger Caillois. Paris : Gallimard, v. 1: (c) 1949; 1990; v. 2 (c) 1951; 1994. Bibl. de la Pléiade.

NEHMÉ, Claude. *Le GATT, l'OMC et les grands accords commerciaux mondiaux : vers l'Organisation mondiale du commerce*. 2. ed. Paris : Les Eds. d'organisation, 1994.

OLMI, Giancarlo. Les ressources propres aux Communautés. *C.D.E.*, v. 7, 1971. n. 4, p. 379-427.

ORREGO-VICUÑA, Francisco. La création d'une Cour de Justice dans le Groupe andin. *C.D.E.*, v. 10, n. 1/2, p. 127-148, 1974.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. *Los grupos parlamentarios*. Madrid : Tecnos. 1989. Semilla y Surco. (Col. de ciencias sociales, serie de derecho).

PICO MANTILLA, Galo. *Derecho Andino*. 2. ed. Quito : Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1992.

QUIROGALAVIÉ, Humberto, MARTINEZ BAEZ, Antonio, MALDONADO PEREDA, Juan et al, *Derecho parlamentario iberoamericano*. Presentación de Joaquín Contreras Cantú; estudio preliminar de Nicolás Reynés Berezaluce. Mexico : Porrúa, 1987.

RABELAIS. Pantagruel. In : *Oeuvres complètes*. Paris : Gallimard, 1995.

RAMOS, Rui M. G. de Moura. Reenvio prejudicial e relacionamento entre ordens jurídicas na construção comunitária. *Das Comunidades à União Européia : estudos de direito comunitário*. Coimbra : Coimbra Ed., 1994. p. 213-237.

RANGEL, Vicente Marotta. *Solução pacífica de controvérsias no Mercosul : estudo preliminar*. São Paulo : ILAM, 1993.

\_\_\_\_\_. *Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul*. São Paulo : LTr, 1996. p. 692-701 : Solução de controvérsias após Ouro Preto.

REUTER, Paul. *Le développement de l'ordre juridique international : écrits de droit international*. Org. P.-M. Eisenmann e A. Pellet, Paris : Economica, 1995.

\_\_\_\_\_. Paris : Economica, 1195. p. 167-187 : Les organes subsidiaires des organisations internationales.

ROBERTSON, Arthur Henry. *Legal problems of European integration*. RCADI, 1957-I, t. 91, p. 105-211.

LA ROME antique : une civilisation qui a conquis le monde. Paris : Libr. Gründ, 1996; ed. orig. ital., Vercelli : White Star S.r.l., 1996.

SACERDOTI, Giorgio, ALESSANDRINI S. (coords.). *Regionalismo economico e sistema globale degli scambi*. Milano : Giuffrè, 1994.

SACHICA, Luis Carlos. *Introducción al derecho comunitario andino*. Bogotá : Temis, 1990.

SAMTLEBEN, Jürgen. Der Südamerikanische Gemeinsame Markt (MERCOSUR) und seine neue Verfassung. Wertpapier Mitteilungen, 1996. Heft 44, p. 1997-2003.

SAMTLEBEN, Jürgen, SALOMÃO Filho, Calixto. O Mercado comum sulamericano : uma análise jurídica do Mercosul In G. RODAS, João. (coord.). *Contratos internacionais*. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995. p. 239-277.

SOELL, Hartmut. *Europa vor neuen Herausforderungen : die zukünftige Rolle der Westeuropäischen Union*. Saarbrücken, 1993. (VRBEI, v. 294).

- SOLA, René de. La importancia del derecho en el proceso de integración. In *El sistema judicial de la integración andina*. Quito, [ s. d. ], p. 33-44. Seminário realizado em 1989.
- TREBILCOCK, M. J., HOWSE, R. *The regulation of international trade*. London : Routledge, 1995.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. *El sistema judicial de la integración andina*. Ponencias presentadas en el Seminario realizado en Caracas, Venezuela, en enero de 1989, Quito, Trib. de Just. del Acuerdo de Cartagena, s/d, contendo: SOLA, René de. *La importancia del derecho en el proceso de integración*; FARIAS MATA, Luiz H. *La cooperación judicial entre los países miembros en la aplicación uniforme del derecho de la integración*: la interpretación prejudicial; TOLEDANO LAREDO, Armando. *Análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea* : las sentencias judiciales; GABALDON MARQUEZ, Iván. *Derecho y integración* : la experiencia andina; BOSELLI, Luigi. *Derecho y integración*; MARTINEZ CONN, Carmelo. *Jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia en materia de la integración subregional andina*; ROMERO SIERRA, Rafael. *Somera reseña jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de Colombia en materia del Pacto Subregional Andino*.
- VACCHINO, Juan M. *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*. Buenos Aires : Depalma, 1990. t. 1: los parlamentos regionales y la integración de América Latina; t. 2: los parlamentos regionales en los procesos de integración de América Latina – Seminário internacional, realizado em Brasília, 18-20 de setembro de 1989.
- VIEIRA, Manuel Adolfo. *Le droit international privé dans le développement de l'intégration latino-américaine*. RCADI, 1970-II, t. 130, p. 351-453.
- VILLARD, Pierre. *État, nation, région* : observations sur l'unité des États européens depuis deux siècles Saarbrücken, 1994. (VRBEL, v. 305).
- WAELEBROECK, Michel. *Traité internationaux et juridictions internes dans les pays du Marché commun*. Préface de H. Rolin, Bruxelles : CIDC, Paris : Ed. A. Pédone, 1969.
- WEILER, Joseph H. The Community system: the dual character of supranationalism. *Y.E.L.*, v. 1, p. 267-306, 1981.
- WOLFE, Christopher. *La transformación de la interpretación constitucional*. Traducción de María Gracia Rubio de Casas y Sonsoles Valcárcel. Madrid : Civitas, 1991. Ed. orig. publ. em 1986.

SENADO FEDERAL  
 SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES  
 Praça dos Três Poderes s/nº – CEP 70168-970  
 Brasília – DF

**SENADO FEDERAL  
SECRETARIA ESPECIAL  
DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES**

DIRETOR  
**Claudionor Moura Nunes**

DIRETOR DA SUBSECRETARIA INDUSTRIAL  
**Júlio Werner Pedrosa**

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO,  
SUPRIMENTO DE MATÉRIAS-PRIMAS E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO  
**Luiz Augusto da Paz Júnior**

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE APOIO TÉCNICO  
**Florian Augusto C. Madruga**

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS  
**Raimundo Pontes Cunha Neto**

DIRETOR DA SUBSECRETARIA DE ANAIS  
**Flávio Romero Cunha Lima**