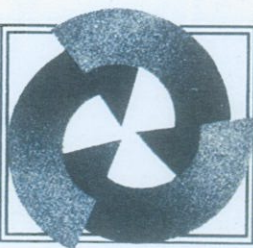


Associação Brasileira de Estudos da Integração

# Órgãos de Integração e Instituições Parlamentares Internacionais

Wendel Maria

Associação  
Brasileira de  
Estudos da  
Integração



Praça Marechal Deodoro, 130 - Coni. 1401  
Fones: (051) 224-8112 e 225-9430 - Porto Alegre - RS - Brasil - CEP: 90 010 - 300

Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul  
Seção Brasileira

## COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL

### (Seção Brasileira)

Presidente: Deputado Nelson Proença  
Vice-Presidente: Senador Odacir Soares  
Secretário-Geral: Senador Dirceu Carneiro  
Secretário-Geral Adjunto: Deputado Amaury Müller

### SENADORES

#### Titulares

José Fogaça (PMDB-RS)  
Marcio Lacerda (PMDB-MT)  
Pedro Simon (PMDB-RS)  
Odacir Soares (PFL-RO)  
Esperidião Amin (PPR-SC)  
(por cessão)  
Dirceu Carneiro (PSDB-SC)  
Affonso Camargo (PTB-PR)  
Nelson Wedekin (PDT-SC)

#### Suplentes

Irapuan Costa Júnior (PMDB-GO)  
Onofre Quinan (PMDB-GO)  
Wilson Martins (PMDB-MS)  
Júlio Campos (PFL-MT)  
João Rocha (PFL-TO)  
(vago)  
Levy Dias (PTB-MS)  
(vago)

### DEPUTADOS

#### Titulares

Dejandir Dalpasquale (PMDB-SC)  
Nelson Proença (PMDB-RS)  
Nelson Morro (PFL-SC)  
Sarney Filho (PFL-MA)  
Fetter Júnior (PPR-RS)  
Amaury Müller (PDT-RS)

#### Suplentes

(ainda não designados)

Secretária Executiva: Nísia de Ávila Porto Nunes  
Sala da Comissão: Câmara dos Deputados, Anexo II (Corredor das Comissões, sala 17)  
Tels.: (061) 318-7436 e 318-7186  
Fax: (061) 318-2405  
Assessoria Técnica: Maria Cláudia Drummond e Sérgio Túlio Puntel

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO

## ÓRGÃOS DE INTEGRAÇÃO E INSTITUIÇÕES PARLAMENTARES INTERNACIONAIS

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA  
DO MERCOSUL – SEÇÃO BRASILEIRA  
BRÁSÍLIA – 1994

## APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que, mais uma vez, a Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul une seus esforços aos da Associação Brasileira de Estudos da Integração, para apresentar ao conjunto da sociedade brasileira o presente estudo, elaborado pelo Professor Werter Faria, sobre "Órgãos de Integração e Instituições Parlamentares Internacionais".

O lançamento deste volume, às vésperas da conferência diplomática a ser convocada com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, bem como suas atribuições específicas e sistema de tomada de decisões, afigura-se-nos particularmente oportuno.

Esperamos que a exaustiva pesquisa levada a cabo pelo Prof. Werter Faria, a par de seus pertinentes comentários críticos e observações de cunho jurídico, possam contribuir para o aperfeiçoamento da estrutura institucional existente no âmbito do Mercosul, e para a promoção da eficácia e do dinamismo de que se deverão revestir os órgãos definitivos de um moderno esquema de integração regional.

Brasília, julho de 1994



Senador Dirceu Carneiro

Presidente da Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul

ÓRGÃOS DE INTEGRAÇÃO  
E  
INSTITUIÇÕES PARLAMENTARES INTERNACIONAIS

Werter R. Faria\*

- I – Mercado Comum e Comunidade. Características.
- II – Órgãos dos Tratados e Órgãos Comunitários. Estrutura institucional da Comunidade Européia.
- III – Órgãos da Comunidade do Caribe (CARICOM).
- IV – Órgãos do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA).
- V – Órgãos do Pacto Andino (Acordo de Cartagena).
- VI – Órgãos do Tratado de Assunção.
- VII – Parlamento Europeu.
- VIII – Parlamento Latino-Americano e Parlamento Amazônico.
- IX – Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.
- X – Órgãos de Cooperação Asiáticos e de Integração Árabes-Africanos.

---

\* Professor titular aposentado de Direito Comercial da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; ex-Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); Diretor-Presidente da Associação Brasileira de Estudos da Integração (ABEI).

## I – MERCADO COMUM E COMUNIDADE. CARACTERÍSTICAS

Após a Segunda Guerra Mundial, acentuou-se a preocupação com a existência e a variedade de obstáculos ao comércio internacional, consistentes em medidas protecionistas, de todo gênero, que os Estados adotam com o fim de restringir as importações em seus territórios.

Os entraves aos movimentos de importação e exportação, com que os Estados se esquivam do livre comércio, classificam-se em tarifários e não-tarifários. Fazem parte do primeiro grupo os impostos aduaneiros, as taxas de efeito equivalente e as imposições interiores.

Os impostos aduaneiros incidem sobre as importações, as exportações e o trânsito de mercadorias; mas, na atualidade, tendem a gravar somente a entrada de produtos estrangeiros no território nacional.

As taxas de efeito equivalente aos impostos aduaneiros traduzem-se geralmente em ônus pecuniários, que dificultam as importações. Adverte Manfred A. Dausen<sup>(1)</sup> que a noção de taxas de efeito equivalente

"é mais delicada, por ser juridicamente mais difícil captá-la que a de impostos aduaneiros. Trata-se de medidas fiscais, parafiscais, comerciais e outras que, sem serem direitos aduaneiros, no sentido clássico do termo, e independentemente da sua denominação e do modo de percepção, são de natureza a entrar o comércio entre os Estados-Membros, da mesma maneira que os impostos aduaneiros."

---

(1) La jurisprudence de la Cour de justice en matière de libre circulation des marchandises dans la Communauté européenne; Revue Trimestrielle de Droit Commercial et de Droit Économique, t. XXXVIII, 1985, p. 11.

Com relação à atividade financeira dos Estados, observa-se uma tendência no sentido de substituir a receita dos impostos aduaneiros por ingressos proporcionados por outros tributos, sobretudo os impostos sobre consumo interno. O livre-cambismo em voga condena terminantemente a discriminação entre produtos estrangeiros e similares nacionais, por meio desses tributos.

Antes do Tratado CEE, os obstáculos não-tarifários (restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente), lembra Enzo Moavera-Milanesi <sup>(2)</sup>, já tinham sido objeto de proibição no quadro GATT, mas sem relevantes consequências reais; certa melhoria ocorreria entre os Estados europeus, depois do código de liberalização do comércio adotado no seio da OEEC (Organização Europeia de Cooperação e de Desenvolvimento Económico). O referido Tratado converteu-se em instrumento decisivo, com referência ao combate às restrições quantitativas, não apenas proscrevendo-as, como obrigando os Estados-Membros a suprimi-las progressivamente.

Restrições quantitativas são barreiras à livre circulação das mercadorias, no contexto das relações internacionais. Dividem-se em duas espécies (contingenciamentos e proibições), que o autor acima citado, em prosseguimento, define nestes termos:

"Na prática geral dos Estados, caracterizam-se substancialmente os contingenciamentos como limitação quantitativa da quota de produtos importáveis ou exportáveis, via de regra no curso do ano. Trata-se de medidas justificadas, em geral, pela necessidade de evitar a concorrência de mercadoria estrangeira, que poderia prejudicar uma produção nacional que se busca proteger, ou impedir que determinados bens saiam do país com destino ao exterior.

As proibições são intervenções mais drásticas, com as quais se inibe, por completo, a realização de operações de importação ou de exportação. A disposição pode valer apenas para determinados produtos ou para todos, indistintamente. Neste último caso, em regra, a proibição admite derrogação, consistente numa licença da autoridade administrativa encarregada da chefia do comércio com o exterior. As medidas em questão podem ser permanentes ou temporárias, como, por exemplo, os chamados calendários de importações, que, em certo período do ano, tornam possível proteger determinada produção local" (p. 359).

(2) "Libera Circolazione delle Merci": Osservazioni Circa l'Importanza e l'Attualità dell'Obiettivo per gli Scambi Commerciali nella CEE; Rivista del Diritto Commerciale, f. 9-10 e 11-12, 1984, p. 358.

No mesmo estudo (p. 21) sobre a jurisprudência do Tribunal Comunitário, Dausès determina as principais etapas da sua evolução, no que concerne às restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente: na primeira, os acordãos atribuem importância determinante ao elemento da discriminação entre os produtos nacionais e os importados; na segunda, assimilam as discriminações formais, inclusive às regulamentações, que, aplicadas indistintamente, quer aos produtos nacionais, quer aos importados, chegam, de fato, a penalizar estes últimos, em razão das particularidades do mercado tido em consideração; na terceira, estendem a noção de efeito equivalente às regras de comercialização indistintamente aplicáveis às mercadorias nacionais e às importadas.

"Em todos os acordãos posteriores, a Corte procedeu a um exame dos bens e interesses presentes, com referência ao princípio da livre circulação das mercadorias e das exigências a respeito da lealdade nas transações mercantis ou a defesa dos consumidores, pondo em primeiro plano, sob este aspecto, o princípio da proporcionalidade" (p. 25).

O autor procura mostrar que

"a evolução da jurisprudência mais recente tende, claramente, a incluir na noção de medida de efeito equivalente até mesmo regulamentações ou práticas que restringem as trocas, as quais são indistintamente aplicáveis aos produtos nacionais e aos importados. Daí resulta a necessidade de estabelecer um limite à aceção muito ampla desta noção; com efeito, é evidente que qualquer medida nacional que corresponda à definição categórica do acordão Dassonville, seja uma medida suscetível de entrar, direta ou indiretamente, atual ou potencialmente, o comércio intracomunitário, não constitui, por esse fato, uma medida de efeito equivalente proibida" (p. 26).

A fim de manter a aceção da noção da medida de efeito equivalente dentro de limites razoáveis, e de impedir a sua extensão indefinida, a jurisprudência introduziu algumas restrições e correções. Pela primeira vez, no caso Groenvelde, um novo critério de definição suplementar, embora restrito à exportação, penetra na jurisprudência: o das restrições específicas às correntes de exportação. O acordão reconheceu que a vedação do direito comunitário

"visa as medidas nacionais que têm por objeto ou como efeito restringir especificamente as correntes de exportação, e estabele-

cer, desse modo, diferença de tratamento entre o comércio interior de um Estado-Membro e o seu comércio de exportação, de maneira a assegurar uma vantagem particular para a produção nacional ou mercado interior do Estado interessado, em detrimento da produção ou do comércio dos outros Estados-Membros."

Tal gama de embaraços às transações motivou a tentativa de criação de um organismo internacional para o comércio exterior, coordenado pelas Nações Unidas, OIC – Organização Internacional do Comércio. Por receio de que pudesse interferir nas políticas económicas nacionais, manifestado pelo governo norte-americano, não se chegou a criar uma organização destinada a garantir a observância de uma política comercial internacional; porém, em seu lugar, a conferência convocada pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas aprovou o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio), cujas disposições baseiam-se no princípio da não-discriminação, e, portanto, condenam as barreiras, tarifárias ou não, ao tráfico entre as partes contratantes. Excluem-se, entretanto, as uniões aduaneiras, sobre as quais assentam as comunidades económicas. Nelas os produtos de qualquer parte contratante importados no território de outra gozam do mesmo tratamento concedido aos similares de origem nacional. No caso de não haver manufatura de produto similar, no território do país importador, não se impõem tributos internos novos ou mais elevados sobre os procedentes das outras partes contratantes, com o fim de conceder proteção aos diretamente competidores ou substitutos, não taxados de maneira semelhante, eliminando-se ou reduzindo-se os existentes, através de negociação.

Antes que se completassem quatro anos da assinatura do Acordo (30-10-47), constituiu-se a CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, (18-4-51), com o objetivo de criar, neste setor, um mercado comum, sem barreiras alfandegárias, nem distorções na concorrência. Em menos de seis anos, constituiu-se a Comunidade Económica Europeia, (25-3-57), que inclui entre seus fins o estabelecimento de um mercado comum, baseado na livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais.

O mercado comum corresponde a uma forma de integração económica, e constitui o principal instrumento de realização dos objetivos globais de uma comunidade. É um espaço económico no qual a livre circulação de mercadorias, ou seja, de produtos suscetíveis de avaliação monetária e de constituir objeto de transações mercantis, é assegurada pela eliminação das barreiras alfandegárias entre os Estados participantes, e pela proibição de novos obstáculos tarifários ou impostos sobre as importações, as exportações e o trânsito de mercadorias.

Segundo a explicação de LEONTIN-JEAN CONSTANTINESCO<sup>(3)</sup>,

"o mercado comum visa a instaurar nova entidade económica; conduz notadamente à modificação das antigas estruturas económicas dos Estados-Membros, e prevê a formação de novos centros de decisão (no momento, nos campos económico, económico-político e jurídico). Graças à implantação de importante aparelho dotado de poderes de decisão, próprios e reais, tende à fusão parcial das economias nacionais, e à criação, a seu turno, de uma nova entidade económica."

O mercado comum compõe-se de três elementos: a união aduaneira, as liberdades fundamentais e as políticas comuns. O primeiro significa que as linhas alfandegárias dos Estados-Membros são deslocadas para além das respectivas fronteiras, e se forma um território aduaneiro único, no qual a entrada das mercadorias provenientes do exterior fica sujeita a uma pauta aduaneira ou tarifa comum. A abolição da multiplicidade de territórios aduaneiros, coincidentes com as fronteiras nacionais dos Estados-Membros, e a conseqüente criação de um território aduaneiro ampliado, limitam a soberania fiscal ou poder tributário dos Estados-Membros, na conformidade do tratado instituidor do mercado comum.

Em contrapartida, a comunidade precisa ser dotada de fundos, provenientes das contribuições financeiras dos Estados-Membros e de recursos próprios. Os fundos da Comunidade Europeia, por exemplo, são de três espécies: os direitos niveladores agrícolas, os direitos aduaneiros e o imposto sobre o valor acrescentado. Ela cobra os direitos niveladores agrícolas nas importações oriundas dos países terceiros, quando o preço do mercado mundial é inferior ao comunitário, ou nas exportações quando mais elevado, a fim de evitar prejuízos e vantagens indesejáveis; arrecada os direitos aduaneiros sobre as trocas comerciais com os países não-membros da Comunidade, mediante o sistema da pauta comum; e percebe o IVA com o qual tributa, em cada estágio de produção industrial e de comercialização, o valor adicionado ao produto, nessa etapa.

Na observação de RICCARDO MONACO<sup>(4)</sup>,

"Os Estados-Membros não se contentaram, seja com a mera supressão dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas à

(3) La Constitution Économique de la CEE; Revue Trimestrielle de Droit Européen, 1977, p. 259.

(4) Comunità Economica Europea; Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, v. VIII, 1961, p. 321.

entrada e saída das mercadorias, seja com aquelas disposições, em certo sentido complementares de uma união aduaneira, tal como a proibição de medidas que tendam, direta ou indiretamente, à proteção dos produtos nacionais ou à discriminação dos produtos dos outros países; e não se contentaram, tampouco, com a adoção de regras tendentes a garantir que a concorrência não fosse falseada, ou a prever as harmonizações legislativas necessárias ao funcionamento do mercado comum; quiseram garantir não somente a liberdade de circulação das mercadorias, eliminando qualquer obstáculo artificial à própria circulação (o que constitui a essência do mercado comum), mas igualmente assegurar, também, a livre circulação das pessoas, dos serviços e dos capitais."

Afora a eliminação dos impostos aduaneiros, na nova entidade econômica, institui-se uma tarifa aduaneira sobre as importações de terceiros países, comum aos Estados-Membros. Interdizem-se as taxas de efeito equivalente, isto é, as medidas tributárias que possam produzir efeitos obstativos à livre circulação das mercadorias, análogos aos daqueles impostos e aos das chamadas imposições internas discriminatórias, que, na explicação de ENZO MOAVERA-MILANESI<sup>(5)</sup>, aspiram completar a proibição dos impostos aduaneiros e das taxas de efeito equivalente,

"considerando, também, as demais hipóteses de ônus de origem estatal que possam discriminar, em benefício da correspondente produção local, ou, de qualquer modo, protegê-la das importações de outros países do Mercado Comum, obstaculizando, desse modo, a liberdade das trocas e da circulação das mercadorias."

Na união aduaneira há livre circulação das mercadorias; no entanto, não basta para que se opere a fusão de diversos mercados nacionais num mercado único. Devem abolir-se, da mesma forma, as barreiras à livre circulação das pessoas, dos serviços e dos capitais. Na observação de RICCARDO MONACO<sup>(6)</sup>, essa liberdade completa

"é concebida como um aspecto à parte da complexa integração econômica a ser realizada contemporaneamente e com o mesmo ritmo da livre circulação das mercadorias. Em certo sentido, a

(5) Ob. cit., p. 352.

(6) Loc. cit.

liberdade de circulação das pessoas, dos capitais e dos serviços constitui não mais o corolário, e sim a contrapartida da livre circulação das mercadorias."

O modelo de integração, por excelência, é a Comunidade Européia, cujos objetivos incluem o estabelecimento de um mercado comum. Mediante a sua instauração, de acordo com o art. 2º do Tratado de Roma, deve promover o acercamento gradual das atividades econômicas em seu interior, a expansão contínua e equilibrada, a estabilidade crescente, a melhoria do padrão de vida e relações mais estreitas entre os Estados participantes. Como se vê, na constituição desse mercado comum está subentendido o seu caráter de meio ou instrumento para a consecução dos objetivos da Comunidade, que o transcendem.

De acordo com o art. 210 do Tratado de Roma, a Comunidade é uma pessoa jurídica. Como sujeito de direito, além da existência distinta da dos Estados-Membros, exerce funções ou papéis que suplantam os destes. A circunstância de haver nascido no quadro de negociações respeitantes às suas relações externas<sup>(7)</sup>, de existirem, naquele Tratado, normas que pressupõem a personalidade jurídica da Comunidade e de os Estados-Membros terem querido atribuí-la à entidade, levou à criação de um sujeito de Direito Internacional, ao lado das nações soberanas e de certas organizações. Assim, a Comunidade possui soberania própria e aptidão para executar uma política externa autônoma; tem o direito de legação ativo e passivo; reconhecida como sujeito do direito internacional público, pode participar de organizações internacionais e celebrar acordos com elas, e goza do poder de concluir acordos, nos termos do Direito Internacional e do direito interno. Acrescenta FELIPE SALAZAR SANTOS<sup>(8)</sup> que as organizações internacionais são, ainda, fonte de direito para os Estados e as pessoas que residem no território sobre o qual exercem suas competências.

Com base na doutrina da separação dos poderes, as constituições dos Estados de Direito contemporâneos distinguem entre a edição das leis, a sua execução e o julgamento dos litígios, e moldam a organização estatal a essa

(7) Cf. Henry Schermers, *As relações de Direito Internacional Público da Comunidade*, Trinta Anos de Direito Comunitário; Comunidades Européias - Comissão, Luxemburgo, 1984, p. 233.

(8) *La personalidad jurídica internacional de la organización creada por el Acuerdo de Cartagena*; Derecho de la integración, nº 84, 1983, p. 19.



tripartição de funções. A organização das comunidades internacionais inspira-se na mesma teoria; entretanto, pode apresentar diferenças acentuadas, como a bipartição da atividade executiva entre dois órgãos, um de carácter intergovernamental e outro comunitário, e a atribuição a um deles da função legislativa.

## II-ÓRGÃOS DOS TRATADOS E ÓRGÃOS COMUNITÁRIOS. ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA COMUNIDADE EUROPÉIA

Desde a segunda metade deste século, começaram a propagar-se os tratados e acordos internacionais de cooperação entre os Estados e de integração, no campo económico. A diferença entre cooperação e integração adquire toda a clareza quando se refere apenas às barreiras que impedem ou dificultam transações económicas internacionais. A cooperação tem por objetivo reduzir estes obstáculos, e a integração, suprimi-los. A execução dos tratados e acordos compete a um ou mais órgãos, compostos por delegados das partes contratantes, ou a instituições com poder próprio de decisão, integradas por membros escolhidos pelos governos, designados pelos Parlamentos dos Estados-Membros ou eleitos pelo povo em cada um deles.

Enquanto entidade económica, o mercado comum carece de personalidade jurídica e, conseqüentemente, de organização própria, ao passo que a comunidade, investida deste atributo, necessita de órgãos, como qualquer outra pessoa jurídica.

Nos tratados ou acordos dessas espécies, as partes contratantes dispõem acerca da modalidade de sua execução, e criam órgãos intergovernamentais para esse fim, ou erigem uma comunidade que, por exemplo, estabeleça um mercado comum e o consolide como instrumento de realização dos seus objetivos. Os Tratados de Assunção e de Roma criam, respectivamente, dois órgãos intergovernamentais e quatro instituições comunitárias.

Pelo Tratado de Assunção, os Estados-Partes (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) decidem constituir um mercado comum, e confiam ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo Mercado Comum a administração e execução desse acordo internacional, bem como de outros específicos e das decisões que venham a ser tomadas com base neles. A despeito de qualificá-los de órgãos de administração e execução do Tratado, o artigo 9º denomina-os órgãos de uma entidade económica (MERCOSUL) que não se insere no rol

dos sujeitos do Direito Internacional. Assim sendo, não passam de órgãos intergovernamentais.

A um corresponde a condução política do Mercado Comum e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a sua constituição; ao outro cabe executar as deliberações, bem como zelar pelo cumprimento do Tratado e propor medidas necessárias à aplicação do Programa de Liberação Comercial, a coordenação de políticas macroeconômicas e a negociação de acordos com países terceiros.

Ambos são órgãos transitórios, criados para o estabelecimento do mercado comum e existirão somente até 31 de dezembro de 1994.

Consta no preâmbulo do Tratado a advertência de que ele

"deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração na América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980."

Assim, não se pode interpretar aquele Tratado como acordo constitutivo de uma organização internacional, mas de uma entidade econômica. Por outro lado, os Estados-Membros projetam uma integração a longo prazo dos Estados latino-americanos, buscando a ampliação das atuais dimensões dos seus mercados nacionais.

Um dos traços que distinguem os acordos sub-regionais é a transitoriedade, caso os Estados-Membros estejam vinculados a outro acordo, mais amplo e permanente, como o da integração latino-americana, visada pelo Tratado de Montevideu. Nesta mesma linha, FELIPE SALAZAR SANTOS<sup>(9)</sup> opina que a transitoriedade dos acordos sub-regionais tem por objetivo

"facilitar a participação dos Países-Membros de um acordo regional no processo de integração geral,"

como o previsto no referido Tratado.

A natureza transitória dos acordos sub-regionais não significa que percam o objeto se o acordo mais amplo e permanente se mostrar inatingível, porquanto a qualidade de transitórios põe em evidência exclusivamente o propósito de facilitar a participação dos Estados-Membros em processo de integração mais vasto.

A despeito da transitoriedade, o Tratado de Assunção projeta a constituição de uma organização internacional, posto que, antes de expirar o período de transição, os Estados-Partes se reunirão extraordinariamente com o fim de

(9) Ob. cit., p. 22.

determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do mercado comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e o sistema de tomada de decisões. Nessa oportunidade, o acordo que lograrem os Estados reunidos no Mercosul constituirá, por fim, uma organização internacional, visto que somente as pessoas jurídicas dispõem de órgãos de direção ou executivos.

O dispositivo em causa não se refere aos restantes órgãos (Parlamento e Poder Judiciário). Ambos, por isso, deverão ter origem em outro tratado.

Dotada de personalidade internacional, a Comunidade Européia necessitava de órgãos para cumprir sua missão. O art. 4º do Tratado de Roma assegurou a realização das suas tarefas mediante a instituição da Assembléia, do Conselho, da Comissão e do Tribunal de Justiça.

O Tribunal de Contas, criado pelo § 3º daquele artigo, não foi incluído pela doutrina entre as instituições da Comunidade, porque considerava como tais somente as quatro mencionadas no *caput* do dispositivo. Pela sua nova redação, dada pelo art. G-B-6 do Tratado da União Européia, o Tribunal de Contas torna-se parte integrante das instituições da Comunidade.

Ao mesmo tempo, o art. 9º do Tratado de Maastricht revogou o art. 2º do Ato Único Europeu, e o Conselho Europeu volta a uma forma particular de composição do Conselho. Este passa a ser assistido por mais um Comitê Consultivo: o das Regiões.

O Conselho zela pelos interesses dos Estados-Membros e promove a sua conciliação com os da Comunidade. Exerce o Poder Legislativo para a execução do Tratado de Roma, em colaboração com a Comissão e, em muitos casos, depois de consultar o Parlamento.

A colaboração da Comissão para a elaboração dos atos normativos resulta do seu poder de iniciativa. Impõe-na o Tratado ao dizer que o Conselho (salvo algumas exceções) delibera sob proposta da Comissão, e para alterá-la necessita do voto unânime dos doze representantes dos Estados-Membros.

De acordo com a explanação de EMILE NOËL<sup>(10)</sup>.

"Em contrapartida, uma decisão só pode ser tomada por maioria se for conforme à proposta da Comissão. Por outras palavras, os Estados-Membros, se têm opiniões divergentes, só podem chegar a uma decisão majoritária se forem ao encontro da proposta da Comissão, sem que a possam modificar. Em tais casos só a Comissão pode modificar a sua proposta. Assim, quando a regra da

(10) *As Instituições da Comunidade Européia*; Luxemburgo; Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, edição 1988, p. 24.

maioria é de aplicação, a situação é a seguinte: ou o Conselho adota, tal qual, a proposta da Comissão ou toma, por unanimidade, uma decisão diferente ou então não chega a qualquer decisão. Isto mostra até que ponto a Comissão dispõe de um verdadeiro poder de negociação no Conselho.

Em regra, as decisões do Conselho são tomadas por maioria simples. Quando se faz necessária a maioria qualificada, os votos são ponderados, tendo em conta o seu peso demográfico, económico ou político, da seguinte forma:

Alemanha .....	10
França .....	10
Itália .....	10
Reino Unido .....	10
Espanha .....	8
Bélgica .....	5
Grécia .....	5
Países Baixos .....	5
Portugal .....	5
Dinamarca .....	3
Irlanda .....	3
Luxemburgo .....	2

GUY SCHRANS<sup>(11)</sup> realça que

"a regra da maioria simples ou qualificada é característica da construção comunitária (ou, se se preferir, supranacional) e coloca o acento tónico sobre a diferença fundamental que existe entre o Conselho das Comunidades Europeias e uma conferência diplomática tradicional em que cada Estado dispõe, na prática, de um direito de veto. No sistema majoritário nunca um único Estado dispõe de um direito de veto (mesmo quando é exigida a maioria qualificada)."

Por outro lado, não podem ser tomadas deliberações contra dois grandes países.

A criação normativa da Comunidade Europeia é descrita por KLAUS DIETER BORCHARDT<sup>(12)</sup> como segue:

(11) *A Comunidade e as suas instituições*; Trinta Anos de Direito Comunitário; Comunidades Europeias - Comissão, Luxemburgo, 1984, p. 22.

(12) *O ABC do Direito Comunitário*; Comunidades Europeias - Comissão, Luxemburgo, 1991, p. 28.

"O processo é acionado pela Comissão, que toma a iniciativa e elabora uma proposta sobre a medida comunitária em causa (direito de iniciativa). Esta iniciativa é tomada sob a responsabilidade de um comissário, no serviço da comissão competente para o domínio económico em causa, e para a qual a Comissão recorre muitas vezes a peritos nacionais. O projeto assim elaborado, que fixa pormenorizadamente o conteúdo e a forma da medida prevista, é discutido pelos membros da Comissão e por fim aprovado por maioria simples. É apresentado ao Conselho como 'proposta da Comissão', juntamente com uma exposição pormenorizada dos seus fundamentos. O Conselho verifica então se antes de sua tomada de decisão se torna necessário consultar mais alguma instituição comunitária. O Parlamento Europeu, de acordo com os tratados, é obrigatoriamente consultado em todas as decisões politicamente relevantes (consulta obrigatória). No âmbito desta consulta o Parlamento Europeu é o porta-voz dos cidadãos da Comunidade e defende o seu interesse no desenvolvimento desta. A ausência de consulta do Parlamento constitui nestes casos um vício de forma grave e por isso uma violação dos tratados comunitários. Para além dos casos em que a consulta é obrigatória, o Parlamento Europeu é praticamente sempre consultado em relação a todos os projetos de atos (consulta facultativa). Este processo de intervenção do Parlamento termina com um parecer formal escrito, que pode igualmente conter proposta de alteração, transmitido pelo seu presidente ao Conselho e à Comissão. O parecer e as propostas de alteração não são vinculativos para o Conselho. A decisão final cabe ainda, e apenas, ao Conselho de Ministros.

Para além da consulta ao Parlamento Europeu, os tratados obrigam, em alguns casos, o Conselho a consultar o Comité Económico e Social. Esta consulta está especialmente prevista, por exemplo, no caso de medidas no domínio da liberdade de estabelecimento (nº 2 do artigo 54, do Tratado CEE). O Conselho é livre, igualmente, de consultar o Comité noutros casos. Isto acontece muito frequentemente mesmo se - inversamente do que acontece com o Parlamento Europeu - não seja essa a regra geral. Tal como no caso do Parlamento Europeu, o parecer do Comité sobre a proposta da Comissão, depois de apresentado ao Conselho e à Comissão, põe termo à sua participação neste processo. Depois das consultas ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social,

a proposta da Comissão é novamente apresentada no Conselho, eventualmente alterada, tendo em conta os pareceres expressos por estes órgãos consultivos (nº 2 do artigo 149 do Tratado CEE). Uma vez no Conselho, a proposta é primeiramente examinada por grupos de trabalho especializados e em seguida pelo Comitê dos Representantes Permanentes dos Estados-Membros (COREPER). A importância deste comitê para o funcionamento da Comunidade não deve ser subestimada. Ele reúne-se permanentemente, coordena os trabalhos preparatórios das sessões do Conselho, e pode estabelecer as prioridades e as urgências da ordem do dia. Podem desde logo concordar quanto a questões técnicas, cabendo aos ministros apenas confirmar as medidas adotadas por unanimidade pelos representantes permanentes. A decisão tomada pelo Conselho encerra o processo de criação normativa."

O Conselho é formado por um representante de cada Estado-Membro, e a sua composição pode variar segundo a pauta de cada reunião.

Escreve EMILE NOËL<sup>(13)</sup>:

"Se o ministro dos Negócios Estrangeiros é considerado, de certo modo, o "principal" representante do seu país junto ao Conselho, os ministros da Agricultura, dos Transportes, da Economia e das Finanças, dos Assuntos Sociais, da Indústria e do Ambiente – e outros – reúnem-se frequentemente em Conselhos especializados e, em alguns casos, acompanhando o ministro dos Negócios Estrangeiros."

Em 1974, os Chefes de Estado e de Governo decidiram reunir-se regularmente em "Conselho Europeu", com o presidente da Comissão e a participação dos Ministros das Relações Exteriores, para tratar de assuntos comunitários relativos à cooperação política.

O Ato Único Europeu, que alterou algumas disposições dos tratados que instituem as Comunidades Europeias, qualificara o Conselho Europeu de instituição que reúne as Chefias de Estado ou de Governo dos Estados-Membros e o Presidente da Comissão das Comunidades Europeias, que são assistidos pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e por um membro da Comissão. As instituições das Comunidades Europeias passaram a ser identificadas como Parlamento Europeu, Conselho, Comissão e Tribunal de Justiça.

(13) Ob. cit., p. 5.

DUSAN SIDJENSKI<sup>(14)</sup> compara o Conselho Europeu às instituições supremas das integrações regionais dos países em via de desenvolvimento:

"Como no passado, dá impulsos, orientações, fixa objetivos prioritários e confia missões às instituições comunitárias. O Conselho Europeu não hesitou em arbitrar grandes conflitos que evitaram a paralisia do sistema decisório da Comunidade. O Conselho Europeu dispõe de poderes que lhe permitem orientar as políticas comuns, como o testemunha a sua ação, notadamente nos novos domínios, tais como a política económica e monetária, a política (carta social) e a política do meio ambiente. Seus membros podem agir como Conselho da Comunidade segundo o art. 146 do Tratado da CEE se uma vontade política se firma nesse sentido.

Por fim, parece difícil estabelecer uma separação de ordem jurídica, quando, de fato como de direito, Presidentes e Primeiros-Ministros dão instruções aos Ministros que fazem parte do Conselho das Comunidades sobre as questões de primeira importância. Embora a cooperação política pertença principalmente aos Estados-Membros, o Ato Único estabelece um vínculo orgânico como o Conselho; os Ministros dos Negócios Estrangeiros e um membro da Comissão reúnem-se pelo menos quatro vezes por ano no quadro da cooperação política; entretanto, podem tratar igualmente de questões de política externa ao quadro de cooperação política por ocasião das sessões do Conselho das Comunidades Europeias (art. 30, parágrafo 3º, letra b). Assim, sem elaborar uma estrutura do conjunto, a exemplo do Projeto da União Europeia, do Parlamento Europeu, de 1984, o Ato Único formaliza a existência do Conselho Europeu, define-lhe os contornos e os órgãos da cooperação política."

A revogação desse dispositivo pelo Tratado da União Europeia não significa que o Conselho, quando composto pelos Chefes de Estado e de Governo, atue diferentemente do Conselho Europeu.

Na Comunidade Europeia, como salienta RICCARDO MONACO<sup>(15)</sup>,

"não se encontra a clássica tripartição dos poderes fundamentais do Estado ou de qualquer comunidade organizada, pois entre eles se insere, não um quarto poder, mas um órgão especial de li-

(14) *L'Avenir Fédéraliste de l'Europe*; Presses Universitaires, Paris, 1992, p. 175 e s.

(15) Ob. cit., p. 329.

gação bem como de coordenação entre a ação comunitária e as ações estatais, enquanto estas últimas sejam dirigidas à consecução dos fins comunitários. Trata-se do Conselho de Ministros."

A Comissão é a guardiã dos tratados, e vela pela aplicação das suas disposições, bem como pelo cumprimento dos atos adotados pelas outras instituições comunitárias. Nos casos de violação, quer cometida pelos Estados-Membros, quer pelos particulares, emprega meios próprios de investigação, e pode dirigir observações e recomendações, com a finalidade de impedir que as infrações se consumem. Exerce a atividade executiva, controla a aplicação do direito e das determinações comunitárias, fiscaliza a execução do orçamento, zela pelo cumprimento das regras de concorrência e representa a Comunidade nas organizações internacionais.

KLAUS DIETER BORCHARDT<sup>(16)</sup> chama o órgão de "motor da política comunitária" pelo fato de estar na origem de todas as ações,

"pois é ela que apresenta ao Conselho propostas e projetos de regulamentação (direito de iniciativa da Comissão). A Comissão não desempenha esta função a seu bel-prazer, ela é obrigada a agir de acordo com o interesse comunitário; o Conselho também tem a possibilidade de convidar a Comissão a apresentar-lhe propostas."

Em outra passagem do seu manuscrito (p. 16) o citado autor resume o controle do Parlamento sobre a Comissão (não sobre o Conselho) nestes termos:

"consiste essencialmente em esta ser ouvida e responder perante o Parlamento, apresentar-lhe anualmente um relatório geral, defender as suas posições no decurso das sessões plenárias e, finalmente, ela pode ser levada a demitir-se se for aprovada uma moção de censura."

Os dezessete membros da Comissão são escolhidos de comum acordo pelos governos dos Estados-Membros, para períodos de quatro anos, dentre personalidades que, além de sua competência geral, ofereçam garantias de independência para serem defensores dos interesses da Comunidade. A Alemanha, a França, o Reino Unido, a Itália e a Espanha têm dois representantes, cada qual, na Comissão, e os demais Estados-Membros apenas um.

(16) Ob. cit., p. 19.

O Tribunal de Justiça tem a função de garantir a fiel observância do direito comunitário na interpretação e na aplicação dos tratados e dos atos adotados pelas outras instituições.

Compete-lhe: a) anular, a requerimento de uma instituição comunitária, de um Estado-Membro ou de um particular diretamente visado, os atos do Conselho, da Comissão e dos governos que contrariam dispositivo dos tratados; b) proferir decisão prejudicial, a requerimento de um tribunal nacional, sobre a interpretação ou a validade de preceito do direito comunitário ou de ato emanado das instituições comunitárias; c) exercer o controle prévio da legalidade dos projetos de acordos da Comunidade, bem como da competência das suas instituições para celebrá-los, solucionando as consultas desses órgãos ou de qualquer Estado-Membro; d) julgar, a requerimento de uma instituição comunitária, de um Estado-Membro ou de um particular, os recursos por omissão do Conselho e da Comissão (mandados de injunção); e) decidir as ações de indenização propostas contra a Comunidade.

Ao apreciar o desempenho do Tribunal em favor da integração europeia, HJALTE RASMUSSEN<sup>(17)</sup> registra que,

"desde logo, o Tribunal tem várias vezes agido no sentido de tornar flexível o mecanismo jurídico e institucional da Comunidade. A sua insistência em sublinhar os efeitos diretos do Direito Comunitário na ordem jurídica dos Estados-Membros e o seu primado sobre as regras de direitos nacionais contrárias, sem respeito pelo lugar que estas últimas ocupam na escala dos atos normativos, bem como as interpretações que ele tem feito relativamente à competência externa da Comunidade, testemunham a grande importância atribuída ao efeito útil. Se esta preocupação convida a escolher soluções que parecem exigir a utilização de métodos jurídicos não tradicionais, a escolha pode justificar-se pelo fato de que a Comunidade Europeia se apresenta como uma experiência; ela é uma tentativa única de integração econômica, social e política de um número sempre crescente de Estados até então inteiramente soberanos. Em razão destas circunstâncias, a utilização de técnicas até então desconhecidas, parece legítima. Entre outras, pode ser menos indispensável aplicar à letra o que os autores do Tratado, sob a pressão do tempo e no decurso de negociações diplomáticas, conseguiram, de comum acordo, introduzir em textos que deviam ter possibilidades razoáveis de ser rapidamente ratificados por seis parlamentos.

(17) *O Tribunal de Justiça: Trinta Anos de Direito Comunitário; Comunidades Europeias - Comissão, Luxemburgo, 1984, p. 203.*

Normalmente, o Tribunal de Justiça não deixou de modo algum, nos casos em que a escolha era possível, de colocar o peso da sua decisão em favor das partes mais fracas no equilíbrio político-institucional da Comunidade, isto é, a favor da Comissão das Comunidades e dos particulares nos Estados-Membros.

Além disso, um grande número de processos mostra que o Tribunal tem sempre considerado não válida a legislação dos Estados-Membros quando esta pode ser interpretada como uma tentativa de retomar unilateralmente competências que foram, de uma vez por todas, transferidas para a Comunidade. Nestes casos, o Tribunal de Justiça tem por vezes aplicado uma técnica que pode ser definida como um legalismo rígido combinado com uma interpretação integracionista dos textos."

Pode acrescentar-se que esta linha de julgamento constitui um dos fatores, quiçá o principal, da união dos povos europeus numa pessoa coletiva que, acima dos interesses nacionais, vem criando uma nova ordem jurídica: a comunitária.

O Tribunal compõe-se de treze juízes, escolhidos de comum acordo pelos governos dos Estados-Membros, dentre personalidades que ofereçam garantias de independência e de saber jurídico. Os juízes são nomeados para um período de seis anos e assistidos por seis advogados-gerais, cuja designação obedece ao mesmo critério.

Dentro da Comunidade, o exercício da função judiciária não é exclusivo do Tribunal, pois os juízes dos Estados-Membros também aplicam o direito comunitário, a título de colaboração, sem que haja entre aquela instituição e estes qualquer vínculo hierárquico.

GUISEPPE DE VERGONTTINI<sup>(18)</sup> distingue o Estado federal dos entes supranacionais, como a Comunidade Européia, da seguinte forma:

"A complexa estrutura – que compreende órgãos normativos, executivos e jurisdicionais –, a extensão da sua competência e a possibilidade jurídica de vincular através de atos próprios os cidadãos dos Estados-Membros, permitiu falar de organizações do tipo federal, embora circunscritas a determinadas matérias no campo econômico e social.

É inegável que existem elementos de identificação de uma estrutura do tipo federal: as competências assinaladas aos órgãos

comunitários estão taxativamente elencadas, criando, desse modo, duas ordens distintas de atribuições: as comunitárias e as estatais; existe um órgão representativo dos povos dos Estados-Membros (o que é evidente pela eleição popular do Parlamento europeu); existe um órgão (Conselho de Ministros), formado por delegados dos Estados-Membros, enquanto um outro órgão (Comissão), que, embora formado por membros nomeados pelos Estados, goza de notável autonomia em face destes; por fim, existe a Corte de Justiça que, entre outras coisas, assegura a uniformidade na aplicação do direito comunitário e decide sobre a extensão das competências comunitárias.

Destaca-se a extrema importância mantida pelos Estados-Membros, os únicos que têm as características da soberania; embora tendo limitados os seus poderes, na ocasião, fizeram-no com o fim de constituir entes internacionais que completam e integram o seu papel e que, por conseguinte, são auxiliares com referência às aspirações estatais. Não se pode afirmar, com certeza, que as chamadas limitações da soberania estatal equivalham a renúncias, e por isso são irreversíveis. Além disso, não obstante a extrema relevância das atribuições, ainda que setoriais, reconhecidas aos órgãos comunitários, que são acentuadamente desvinculados da direção dos Estados-Membros (Comissão e Corte de Justiça), é inegável o papel condicionante mantido pelo Conselho de Ministros. Conforme o caso, este pode decidir por maioria (como nos ordenamentos federais) ou por unanimidade (como nos ordenamentos confederativos), mas acabou reconhecido que as questões mais importantes devem ser resolvidas por acordo unânime dos delegados governamentais, acentuando, dessa maneira, o papel dos Estados-Membros. De outra parte, é certo que as Comunidades não são entes soberanos, não podendo impor um comando próprio aos Estados-Membros, que não podem ser considerados, de modo algum, subordinados àqueles. A despeito da similitude organizacional, parece evidente, por conseguinte, a profunda diferença entre Estado federal e ente comunitário."

Do Parlamento se tratará pormenorizadamente à parte (VII).

(18) *Diritto Costituzionale Comparato*; 2ª ed., Cedam, Padova, 1987, p. 299.

### III – ÓRGÃOS DA COMUNIDADE DO CARIBE (CARICOM)

A Comunidade do Caribe fundou-se em 1973. Fazem parte dela treze países de língua inglesa, cuja população total chega a pouco mais de cinco milhões de habitantes. Tem entre os seus objetivos o estabelecimento de um mercado comum<sup>(19)</sup>.

Há dentro da Comunidade um movimento de integração mais restrito: a Organização de Estados do Caribe Oriental (OECS), criada pelo Tratado de Basseterre (1981), a fim de unir os seus participantes num mercado comum, a despeito de integrarem a mencionada entidade.

Um dos funcionários da Comunidade<sup>(20)</sup> explica os seus fatores determinantes do seguinte modo:

"A estrutura da Comunidade do Caribe foi determinada pela história, por fatores geográficos e pelo meio ambiente, no qual estes pequenos Estados caribenhos anglófilos devem abrir caminho como entidades soberanas.

Uma história comum de colonialismo, que lhes deixou como legado o mesmo idioma e instituições similares, conferiu a esses Estados identidade própria e valores compartilhados."

Aduz o referido articulista que um grupo de peritos, encarregado de estudar o movimento de integração, no começo do atual decênio, definiu o papel fundamental deste fator determinante, nas suas origens, ao reconhecer que a Comunidade não está presa a doutrinas de economia integracionista, mas resulta de mais de trezentos anos de parentesco antilhano.

"Em diversos lugares do mundo, observa-se o fenômeno de um Estado que contém mais de uma nação dentro das suas fronteiras.

(19) Só as Bahamas não pertencem ao Mercado Comum.

(20) Lloyd Searwar, *La Comunidad del Caribe; Integración latino-americana*, n° 121, 1987, p. 18 e s.

ras. A Comunidade do Caribe, ao contrário, é exemplo de uma nação dividida pelo mar em vários Estados. Portanto, é possível considerar que o movimento de integração, além dos seus objetivos específicos, oferece um mecanismo para a expressão de uma nacionalidade comum".

O mesmo grupo de peritos também afirma que:

"Outro fator que serve de base ao regionalismo é a percepção que, desde o começo, têm os dirigentes caribenhos de que a sub-região da Comunidade do Caribe é uma das mais fragmentadas e dispersas do mundo. Dado que, como já se mencionou, é formada principalmente por pequenos Estados insulares, a influência do mar divisor foi reforçada até há pouco pela estrutura divisionista de uma administração colonial, que promovia vínculos entre cada unidade territorial e a metrópole, antes que entre os territórios propriamente ditos.

Os mercados internos pequenos, em alguns casos diminutos, evidenciavam a necessidade urgente de fusionar mercados e recursos, a fim de proporcionar, através de um mercado comum, um instrumento eficaz para estimular e desenvolver novos tipos de produção e, inclusive, a produção industrial. Assim mesmo, era evidente que, dadas as restrições de tamanho e escassa população, muitos serviços essenciais somente podiam prover-se em conjunto e com eficiência, em razão do custo, mediante um sistema de cooperação funcional" (p. 19).

A Comunidade alcançou bons resultados no tocante à promoção do comércio intra-regional, produção industrial conjunta, cooperação funcional (prestação de serviços regionais de transporte, saúde, educação etc.) e a coordenação das políticas exteriores.

SEARWAR<sup>(21)</sup> mostra que:

"A coordenação de políticas exteriores é uma dimensão singular e distintiva da integração da Comunidade do Caribe. Como é sabido, o movimento de integração da Comunidade do Caribe é o único no mundo em desenvolvimento cujo Tratado constitutivo prevê, explicitamente, tal coordenação. Em conformidade com o

Tratado, estabeleceu-se o Comitê Permanente de Ministros de Relações Exteriores, a fim de que, mediante tal organismo, os membros procurem a mais completa coordenação possível de suas políticas exteriores... E intentem, até onde seja possível, adotar posições comuns nos principais eventos internacionais...

JAVIER ALCALDE CARDOZA <sup>(22)</sup> destaca o elemento mais original da organização criada pelo Tratado de Chaguaramas: é primordialmente uma comunidade de nações e, em segundo lugar, um mercado comum.

"Desta maneira, o primeiro objetivo do Tratado de Chaguaramas é promover a coordenação de políticas exteriores dos países-membros, a que seguem os de desenvolver áreas de cooperação funcional e de atingir a integração econômica por meio de um mercado comum."

HANS JOERG GEISER <sup>(23)</sup> analisa os motivos que levaram à criação da Comunidade e do Mercado Comum e, conseqüentemente, ao estabelecimento de uma

"divisão algo artificial em duas organizações distintas, tida em conta a relação estreita que existe entre os objetivos fundamentais da Caricom. Para se compreender porque se optou por esta forma especial, devem ser tidos em conta os interesses particulares dos diversos Territórios que participam do movimento de integração. É evidente que os três objetivos básicos da Caricom não se revestiam da mesma importância para os Territórios que negociaram o Tratado, nem suscitavam idêntico interesse. Para alguns a integração econômica era de fundamental importância; antepunha-se a qualquer outro interesse, enquanto que outros não sentiam atração pela cooperação econômica, senão que o núcleo central das suas preocupações era a cooperação funcional. Em tais circunstâncias, tornou-se sumamente difícil para os advogados encarregados da redação conciliar estas correntes e interesses num instrumento único que satisfizesse todas as partes. Com a adoção de um instru-

(22) *Competencias y acciones externas de los esquemas de integración y cooperación latino-americanos*; *Derecho de la integración*, n° 85, 1983, p. 40.

(23) *La integración regional entre los países en desarrollo: el caso de la Commonwealth del Caribe*; *Derecho de la integración*, n° 21, 1976, p. 100.

mento único evitou-se, com inteligência, cindir totalmente o esforço de integração em dois, ou possivelmente três tratados independentes. Contudo, logrou-se respeitar os interesses dos diversos Territórios membros, mediante a inclusão do objetivo especial da integração econômica numa parte separada do Tratado, ou seja, o anexo sobre o Mercado Comum, em virtude do qual criou-se a Organização do Mercado Comum, ao passo que os dois objetivos restantes – a política exterior e a cooperação funcional – fazem parte essencial do Tratado principal ou instrumento da Comunidade, a qual, por sua vez, deu origem a uma organização separada que se deve considerar como a Comunidade em sentido estrito.

Esta separação formal de algo que, na essência, constitui um todo, torna-se muito menos incisiva se se estudam as instituições participantes e suas posições e funções respectivas dentro do quadro geral da Caricom. De fato, as estruturas institucionais desta foram concebidas de tal modo que, pelo menos, certos órgãos – a Conferência de Chefes de Governo, a Secretaria e algumas dentre as instituições auxiliares – têm lugar, quer na Comunidade, em sentido estrito, quer na Organização do Mercado Comum. Criou-se, assim, um vigoroso vínculo orgânico entre duas organizações juridicamente independentes, baseado no conceito de um órgão comum. Este conceito, claramente definido na doutrina jurídica tradicional, encarna a idéia de um órgão único, capaz de representar duas entidades distintas e de atuar em nome de ambas."

Existem na Comunidade dois órgãos principais: a Conferência de Chefes de Estado e o Conselho de Ministros do Mercado Comum. O primeiro exerce o poder decisório supremo e o segundo cuida dos assuntos e interesses da Comunidade. Possui, mais, o Secretariado, que é o órgão da administração da Comunidade, assim como do Mercado Comum, e diversos comitês setoriais ou ministeriais (p. ex., o Comitê Permanente de Ministros de Relações Exteriores, ao qual incumbe coordenar as políticas exteriores dos Estados-Membros e traçar posições comuns nos principais eventos internacionais).

Compete à Conferência de Chefes de Estado elaborar a política geral que deverão observar tanto os outros órgãos como os Territórios membros, no que respeita aos objetivos fundamentais da Caricom (o Mercado Comum, a cooperação funcional e a coordenação das políticas exteriores), bem como iniciar contatos com países terceiros e organizações internacionais e, em nome da Comunidade, celebrar tratados, cuja negociação pode delegar a qualquer outro órgão, reservando-se a aprovação antes de serem assinados.



O Conselho do Mercado Comum tem a atribuição de supervisionar as relações econômicas externas da Comunidade, delinear a política comercial comum e zelar pela correta aplicação da tarifa externa comum, podendo, por unanimidade de votos, aprovar a sua alteração ou suspensão. Cabe-lhe, ainda, um papel importante nas relações internacionais, consistente na preparação das bases técnicas das negociações com países terceiros ou organizações internacionais, bem como na eleição dos mecanismos de consulta e coordenação nos foros internacionais.

Em decorrência da instituição da Comunidade e do Mercado Comum entre os mesmos Estados (exceto a Commonwealth das Bahamas, que somente participa da primeira organização), a Conferência, a Secretaria e alguns órgãos auxiliares agem, em determinadas circunstâncias, como órgãos de uma e de outro.

Adverte Javier Alcalde Cardoza<sup>(24)</sup> que nenhum órgão

"apresenta traços de supranacionalidade, pois todos eles carecem de poderes executivos. Cada país-membro possui poder de veto; além disso, as decisões comunitárias que, na opinião dos países-membros, precisam ajustar-se aos seus procedimentos constitucionais, lhes devem ser submetidas, antes de adquirirem caráter obrigatório. Porém, os órgãos do mercado comum exibem certas atribuições que lhes outorgam um *status* limitado de personalidade jurídica internacional. A mais significativa dessas atribuições é a que o Conselho do Mercado Comum possui de negociar acordos em suas áreas de competência, ainda que estes acordos se achem sujeitos à aprovação da Conferência de Chefes de Estado."

A Comunidade do Caribe é uma pessoa jurídica de direito internacional, mas não possui instituições verdadeiramente comunitárias. Estas se distinguem por exercerem poderes próprios, cada qual dentro dos limites definidos das suas competências. Atribuem-se os atos dos órgãos comunitários à pessoa jurídica de direito internacional, a quem os Estados-Membros transferem parte das suas competências, e por isso perdem a possibilidade de exercer qualquer tipo de tutela. A manutenção de alguma espécie de controle dos atos dos órgãos internacionais pelos Estados-Membros da respectiva comunidade priva-os da supranacionalidade, e devem ser considerados intergovernamentais.

A Conferência compõe-se dos Chefes de Governo dos Estados-Membros, e o Conselho dos seus Ministros de Estado.

(24) Ob. cit., p. 42

No exame da estrutura institucional da Comunidade do Caribe, comparada com a de outras organizações internacionais, HANS JOERG GEISER<sup>(25)</sup> conclui que apresenta

"as características próprias da clássica organização intergovernamental; seu quadro institucional abrange um número relativamente reduzido de órgãos principais, um dos quais tem a seu cargo a adoção de decisões (a Conferência ou o Conselho), com uma composição estritamente intergovernamental e uma Secretaria com funções administrativas. Não se prevê no Tratado nenhuma autoridade independente, supranacional, com poder de decisão; em princípio, adotam-se por unanimidade as decisões de todos os órgãos. Tampouco se prevê a existência de uma assembléia ou quase parlamento formada por representantes dos povos da Commonwealth do Caribe, nem de um órgão judicial propriamente dito — uma corte de justiça — com competência para dirimir conflitos. Em troca, a arbitragem nos casos de conflito é faculdade do principal órgão político, a Conferência, e para assuntos relativos ao Mercado Comum do Conselho, os quais podem submeter certos litígios à consideração de um tribunal de árbitros para que este profira uma decisão (que não obriga as partes)".

HANS J. GEISER e outros<sup>(26)</sup> explicam que o Tratado evitou cometer a um tribunal de justiça a função de solucionar os conflitos concernentes à sua interpretação ou aplicação, conferindo-a ao órgão principal para a formulação da política de Comunidade, em virtude da sensibilidade política dos Estados pertencentes à Commonwealth do Caribe, principalmente devido às suas experiências coloniais no passado. Os autores ponderam que em todo movimento integracionista faz falta um método informal, flexível e rápido de resolver conflitos. Assim,

"no caso de controvérsias que não são estritamente legais, é possível obter melhores resultados mediante a discussão, negociação ou consulta informal. É isto precisamente o que oferece o artigo 19, mediante o método de solucionar conflitos pela Conferência. Aqui o foro onde se solucionam os conflitos é a própria instituição; e por ser um órgão político, a Conferência não é obrigada a aplicar estritamente apenas considerações legais" (como o fazem os tribunais).

(25) Ob. cit., p. 102.

(26) *La Solución de Conflictos en la Caricom*; Derecho de la Integración Económica Regional, tomo II, Depalma, Buenos Aires, 1989, p. 292 e s.

Por outro lado,

"o choque aberto entre os governos e a vitória *versus* a derrota pode ser prejudicial para os governos interessados num processo de integração".

Admitem os mesmos autores o surgimento de situações que requerem um órgão imparcial para solucionar certos tipos de conflitos:

"Difícilmente se pode esperar que a Conferência seja um órgão imparcial, pois todas as pessoas não estão nela como seres independentes, mas como representantes de Estados-Membros, e devem-no principalmente aos Estados que representam. Por sua vez, um Estado-Membro pode ser uma das partes na controvérsia, e fazer parte do órgão decisório.

Também pode ocorrer o caso de um conflito entre a Organização e um dos seus membros. Neste caso, a Conferência pode ser chamada a decidir se um Estado-Membro agiu contra uma decisão tomada pela própria Conferência. Conforme o princípio geral bem estabelecido *nemo iudex in causa sua*, não se pode ser juiz e parte, precisamente porque nessa situação não se pode esperar que alguém seja suficientemente imparcial. Por isso, quando um conflito gira em torno da questão de saber se um Estado-Membro cumpriu corretamente suas obrigações para com a Organização, surgirá sempre o problema da imparcialidade dos órgãos decisórios da política. Nesses casos, somente os órgãos judiciais podem interpretar corretamente as obrigações dos Membros" (p. 293).

Não se pode ignorar a possibilidade de que certas decisões sejam dirigidas aos Estados-Membros, com caráter obrigatório.

"Sem embargo, uma decisão da Conferência requer o voto unânime de todos os seus membros; daí que as partes numa controvérsia participam das deliberações e votem as decisões adotadas. Isto poderia ser problemático, dado que, na teoria, todo membro da Conferência tem poder de veto no caso de votar de forma negativa, e a parte que teme uma decisão desfavorável pode, de fato, usar seu poder de veto para evitar que se resolva um conflito. Isto poderia obstruir a tomada de decisões pela Conferência, e resultar em descumprimento por esta da sua função de solucionar conflitos. Teria sido muito melhor que se tivesse formulado o artigo 19 com mais clareza, e quiçá se poderia ter incluído uma disposição ex-

cluindo as partes em conflito de votar sobre a decisão de uma questão em disputa" (pp. 292 e 293).

O referido dispositivo permite que a Conferência escolha entre uma variedade de meios para a solução de conflitos entre os Estados-Membros. Quando as controvérsias são políticas, a Conferência emprega qualquer um dos métodos de solução dos conflitos dessa natureza (negociação, bons ofícios, mediação ou conciliação). Nas hipóteses de conflitos legais, compete à Conferência dirimi-los. Geiser e outros (p. 294) sugerem a utilização de um tribunal arbitral, como o previsto no Anexo sobre o Mercado Comum para a solução de problemas derivados do funcionamento dessa organização.

Os conflitos entre um particular e o Mercado Comum só podem ser submetidos ao Conselho pelo governo do país em que o interesse residir.

No que tange ao exame, em geral, dos conflitos pelo Tribunal os supracitados autores observam que:

"talvez a característica mais notável do procedimento arbitral no Mercado Comum do Caribe seja a natureza. A função deste é simplesmente informar o Conselho das suas conclusões, e, portanto, a informação do Tribunal tem o caráter de uma opinião emitida pelo Conselho e de modo algum obrigatória para as partes em conflito. Por isso, é muito evidente que no Mercado Comum não há uma determinação definitiva e obrigatória dos conflitos, mediante o processo arbitral" (p. 303).

Quando o Conselho apura a existência de frustração, por maioria de votos, formula uma recomendação ao Estado implicado. A recomendação pode concordar ou não com o parecer, e carece de força obrigatória.

Não obstante, na hipótese de falta de cumprimento da recomendação, é lícito ao Conselho autorizar a suspensão do cumprimento de obrigações que beneficiem o Estado recalcitrante.

Na síntese da experiência de integração da região do Caribe, feita por Alexandre Stakhovitch <sup>(27)</sup>,

"o pouco tempo de existência dessa Comunidade torna difícil uma apreciação, mas o dinamismo debilitou-se por causa dos desequilíbrios entre países-membros e de problemas de balança de pagamentos, bem como por divergências políticas."

(27) *Lecturas-72* (Unas y Otras Integraciones, comp. Victor L. Urquidí e Gustavo Vega Canovas), Fondo, México, 1991, p. 77.

#### IV – ÓRGÃOS DO MERCADO COMUM CENTRO-AMERICANO (MCCA)

O Tratado de Integração Econômica Centro-Americana não se propõe a criar uma comunidade de nações, mas estabelecer um programa que tem por objetivo principal a unificação das economias dos Estados signatários. Conforme diz FRANCISCO VILLAGRAN KRAMER <sup>(28)</sup>,

"implica, pois, um compromisso ou acordo diretamente entre Estados, não enquadrado numa Associação de Estados, numa Comunidade de Estados ou numa organização internacional *stricto sensu*, e cuja formulação, avaliação e execução, nos termos acordados, far-se-ia em nível internacional, através do Comitê de Cooperação Econômica do Istmo Centro-Americano.

Isto explica, por uma parte, a ausência de um instrumento internacional básico ao qual se possa relacionar a estrutura normativa e institucional e, por outra, a existência de uma série de tratados, convenções, protocolos e acordos internacionais certamente inter-relacionados, a que se incorporam os lineamentos e princípios acordados pelos Estados, dentro do Programa de Integração Econômica.

O fato de se tratar de um programa que os Estados formulam e executam revela que a criação do direito cabe, em primeiro lugar, aos Estados e, logo depois, aos órgãos que, no exercício desse direito para esse efeito, possam estabelecer. Noutros termos é poder dos Estados criar as normas básicas que regerão o processo de integração."

(28) *Los instrumentos legales de la integración económica centroamericana*; La dimensión de la integración; INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 358.

O programa de integração centro-americana visa à unificação progressiva das economias dos Estados participantes do Tratado e a celebração de acordos relativos aos aspectos monetários. Assim, eles devem passar do mercado comum à união aduaneira e à união monetária. A execução do programa exige a criação de normas jurídicas, e estas a instituição de órgãos dotados de função normativa. A elaboração das normas sobre as questões específicas da integração pode ser confiada quer a órgãos supranacionais (p. ex., o Conselho da Comunidade Européia), quer a órgãos intergovernamentais (p. ex., os de integração centro-americana), ou ocorrer em reunião dos Estados, pelas formas do direito internacional (tratados, convenções e atos internacionais).

O Tratado Geral cria dois órgãos interestatais ou intergovernamentais: o Conselho Econômico Centro-Americano e o Conselho Executivo, compostos, respectivamente, pelos ministros de economia dos Estados-Membros e por cinco funcionários das administrações públicas de cada um (geralmente vice-ministros).

Compete ao Conselho Econômico dirigir a integração econômica dos Estados-Membros e coordenar as suas políticas econômicas, examinar os trabalhos do Conselho Executivo, adotando as resoluções pertinentes, e dirimir os conflitos surgidos na interpretação ou aplicação dos instrumentos que regulam o programa de integração, quando não possam ser solucionados por aquele órgão dependente.

Cabe ao Conselho Executivo adotar as medidas necessárias ao cumprimento das estipulações dos acordos internacionais sobre a integração, e solucionar os problemas originados deste processo.

As atividades administrativas não se encontram juntas, mas repartidas entre os dois órgãos: a direção da integração e a coordenação da política econômica dos Estados-Membros pertencem ao Conselho, e a aplicação e gestão do tratado ao Conselho Executivo, assim como a realização de todas as iniciativas e trabalhos que tenham por objetivo a união econômica centro-americana.

No que concerne à elaboração de normas da integração, GAUTAMA FONSECA E DANTE RAMIREZ <sup>(29)</sup> são de opinião que,

"dos órgãos criados pelo Tratado Geral, o que foi dotado, com maior precisão e rigor, da faculdade de ditar regras que, ao

(29) *Los órganos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana*; La dimensión jurídica de la integración; INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 437.

mesmo tempo que se fundassem nas convenções celebradas, servissem para garantir sua aplicação, acabou sendo o Conselho Executivo. Isto decorre dos artigos XXI e XXII do mencionado instrumento, que não somente lhe atribuem o caráter de órgão administrador dos acordos de integração econômica, como o autorizam, de maneira expressa, a baixar as medidas que se façam necessárias para assegurar o cumprimento dos compromissos estabelecidos, por meio desses acordos."

A criação do direito incumbe aos Estados-Membros e, ainda, aos órgãos instituídos para levarem a cabo o plano de integração econômica, executando as decisões tomadas de comum acordo pelos governos, em conformidade com as regras do direito internacional. Expostos os métodos básicos de criação do direito – a) tratados, convenções, protocolos e acordos; b) normas criadas pelos órgãos de integração; c) individualmente pelos Estados-Membros – FRANCISCO VILLAGRAN KRAMER<sup>(30)</sup> infere que o esquema centro-americano se situa entre os dois últimos, que correspondem, respectivamente, a estruturas interestatais e superestatais ou supranacionais. O esquema

"permite que, em alguns casos, os Estados consignem, num tratado internacional, que o desenvolvimento das normas adotadas corresponderá aos próprios Estados, mediante o método dos tratados e dos protocolos e, em outros, que a regulamentação do Tratado correrá por conta de um órgão instituído, sujeitando a regulamentação a expressa aceitação por parte deles. A regulamentação dos tratados também pode ser feita diretamente pelos órgãos estabelecidos caso os Estados não se tenham reservado expressamente este poder e, nesta eventualidade, a característica da aplicação direta, sem necessidade de ato algum de recepção na ordem jurídica interna, traduz o caráter de legislação internacional dessas normas e a função legislativa do órgão. Desta maneira, a ordem jurídica da integração centro-americana corresponde plenamente a uma ordem jurídica internacional particular, e não chega a reunir as características de uma ordem jurídica de tipo comunitário."

A aplicação das normas constantes dos instrumentos da integração está distribuída por múltiplos órgãos: o Conselho Econômico, o Conselho Executivo (órgão do Tratado Geral), os órgãos criados por esses acordos internacio-

(30) Ob. cit., p. 365.

nais e órgãos dos Estados-Membros. O poder de regulamentar os acordos internacionais sobre a integração está igualmente repartido entre vários órgãos neles designados. Por ser uma das medidas que lhe compete ditar, na qualidade de órgão de direção da integração e controlador dos trabalhos do Conselho Executivo. O Conselho Econômico tem competência para elaborar regulamentos. Os Estados-Membros, na observação de FRANCISCO VILLAGRAN KRAMER<sup>(31)</sup>

"a partir da assinatura do Tratado Geral vêm canalizando o poder regulamentar dos órgãos da integração para o Conselho Econômico. O fato de que, nos tratados e protocolos subsequentes, se consigne que a regulamentação corresponde ao Conselho Econômico reflete o deslocamento do poder normativo, originariamente conferido aos dois Conselhos, na direção de um deles, o de maior hierarquia e, ao mesmo tempo, uma restrição ao efeito imediato que os regulamentos têm na ordem jurídica interna."

O citado autor insiste nesse ponto ao aduzir que a competência legislativa

"pode ser limitada, por vontade dos Estados ao consignarem num tratado ou protocolo que os regulamentos que o Conselho Econômico expeça não terão esse mesmo caráter e efeito legal, porém necessitarão de aprovação governamental posterior, com o que se torna sem efeito o Poder Legislativo, sem modificar o Tratado Geral" (p. 387).

Quanto ao Conselho Econômico, GAUTAMA FONSECA e DANTE RAMIREZ<sup>(32)</sup> acham inelutável o reconhecimento de que,

"até hoje, ocupa uma posição intermédia entre as denominadas instituições supranacionais e as entidades clássicas do Direito Internacional Público. Esta localização não é mais do que o reflexo da cautela com que procederam os Estados em face da disputa, mais ou menos ostensiva, que existe na América Central entre os que desejam integração sem reservas e os que aspiram circunscrevê-la a raios de ação que não exijam importantes transferências de soberania por parte dos países da área.

(31) Ob. cit., p. 384.

(32) Ob. cit., p. 405.

Nota-se, com absoluta clareza, esta posição intermédia do Conselho Econômico nos atos jurídicos e operações materiais por meio das quais realiza seus fins, já que alguns deles requerem para seu aperfeiçoamento ações governamentais complementares (assinatura, ratificação e depósito de instrumentos internacionais), enquanto outros valem somente pela notificação da medida adotada."

Em alguns casos, estranhamente, os Estados-Membros reservaram-se o poder de regulamentar convenções celebradas para integrar as suas economias. Como deduzem os citados funcionários da Secretaria Permanente do Tratado Geral de Integração Centro-Americano <sup>(33)</sup>,

"em vez de se estar operando, nesta matéria um gradual fortalecimento dos órgãos do Programa de Integração Econômica, parece que, eles próprios, tendem a debilitar-se através da restituição aos Estados das faculdades que estes lhes haviam conferido e que, embora de modo limitado, colocava-os numa posição supranacional.

Mas as coisas ainda vão mais longe. Com efeito, na prática, o Conselho Executivo não fez uso do seu poder de regulamentar, na forma e medida em que poderia exercê-lo, nos termos do acordo com os termos do Tratado Geral e de outros instrumentos da integração, pois, em boa parte, subordinou seu poder originário ao Conselho Econômico, o qual, por essa razão, participa de maneira ativa do processo de preparação e emissão de regulamentos."

Apontam-se como causas dessa situação a falta de interpretação das disposições do Tratado e, em outros casos, a ausência da liberdade de ação do Conselho Executivo.

Desse modo, o Mercado Comum Centro-Americano passou a sofrer "um processo de erosão institucional e jurídico" <sup>(34)</sup>. Em face da crise, que se agravou com a luta armada entre Honduras e Salvador, em 1969, e suas repercussões econômicas, os governos resolveram restabelecer o funcionamento de dois órgãos, com o propósito de que, no seio deles, e por consenso, se acordasse sobre o manejo dos assuntos atinentes ao Mercado Comum Centro-Americano, mediante a adoção do regime normativo transitório que

(33) GAUTAMA FONSECA e DANTE RAMIREZ, ob. cit., p. 438.

(34) MARCELO HALPERIN, El restablecimiento de los órganos de MCCA y la adopción de un régimen normativo transitório; Integración latinoamericana, n° 101, 1985, p. 31.

fosse considerado necessário e conduzisse ao reajuste do processo de integração. Porém, sua reformulação começou a ser tratada pelas Reuniões de Ministros de Economia e de Vice-Ministros Responsáveis pela Integração Econômica Centro-Americana que se realizavam separada e regularmente, e a revisão do Tratado pelo Comitê de Alto Nível para o Aperfeiçoamento e a Reestruturação do Mercado Comum Centro-Americano. Como era inevitável, surgiu o problema da continuidade do sistema jurídico e institucional oriundo do Tratado, sobretudo porque as atribuições dos órgãos originários eram exercidas por aquelas reuniões, até sobrevir a normalidade institucional.

Em suma, o Conselho Econômico e o Conselho Executivo, a par das funções administrativas, exercem outras atividades, especificamente legislativas e jurisdicionais. Nestas, incluem-se a solução das controvérsias e o controle da legalidade dos atos de integração.

Como salientam GAUTAMA FONSECA e DANTE RAMIREZ <sup>(35)</sup>

"Como, na data da assinatura do referido instrumento (Tratado Geral), não havia na América Central um tribunal de justiça a que se pudesse acudir à procura de soluções, e como tampouco se considerou prudente dar um passo dessa natureza à espera de que a realidade determinasse o caminho que teria de seguir-se neste campo, deliberou-se que as questões contenciosas que fossem aparecendo ficariam a cargo dos próprios órgãos do Tratado Geral, especialmente do Conselho Executivo."

As atividades administrativas dividem-se em funções de direção e de execução, aquelas afetas ao Conselho Econômico e estas, ao Conselho Executivo. A função jurisdicional corresponde aos dois órgãos, mais extensamente ao Conselho Executivo, e respeita a solução de conflitos que possam eclodir acerca da aplicação dos princípios e normas do Tratado ou dos regulamentos baixados pelos Conselhos. A função normativa compete a qualquer deles, e devem exercê-la de forma complementar; mas, na prática, o Conselho Executivo exime-se de expedir regulamentos para a execução do Tratado e outros atos internacionais, talvez por sua dependência em relação ao Conselho Econômico.

Na reunião de Esquipulas (25-5-1986), os presidentes dos Estados-Membros deliberaram a criação do Parlamento Centro-Americano, e incumbiram os vice-presidentes da formação de uma comissão preparatória para redigir o

(35) Ob. cit., p. 440.

anteprojeto de tratado constitutivo. Após a aprovação das linhas gerais do esboço, a comissão preparatória nomeou uma comissão técnica para receber e examinar as sugestões que os Estados-Membros oferecessem. Na segunda reunião de Esquipulas (7-8-1987), os presidentes resolveram recomendar à comissão preparatória que rematasse o trabalho e entregasse o anteprojeto. A comissão prontou-o, em menos de dois meses, e logo após o Tratado recebeu a assinatura dos presidentes.

O Tratado Constitutivo do Parlamento Centro-Americano define-o como

"... órgão regional de planejamento, análise e recomendação sobre os assuntos políticos, econômicos, sociais e culturais de interesse comum" ou "... foro político permanente para a discussão e a análise dos assuntos de interesse regional."

O Parlamento, que se compõe de representantes dos Estados-Membros, eleitos diretamente, não tem função legislativa, nem exerce controle político sobre os órgãos da integração, exceto no tocante à escolha dos seus dirigentes máximos e à apreciação dos seus relatórios e planos anuais.

Graças à dupla articulação<sup>(36)</sup>, através da eleição das autoridades supremas do Conselho Econômico e do Conselho Executivo e do exercício das incipientes funções de controle das suas atividades, o Parlamento poderá influir decisivamente no processo de integração.

Em razão da crise do Mercado Comum, a partir de julho de 1969 criaram-se órgãos de caráter provisório. O estudo de JOSÉ SANCHO<sup>(37)</sup> sobre a reestruturação do quadro institucional da integração centro-americana, explica como funcionam:

"Inicia-se a constituição destes órgãos provisórios mediante uma reunião de ministros de Relações Exteriores; passa-se depois a reuniões de ministros de economia. Em seguida criou-se a Comis-

(36) JUAN MARIO VACCHINO, *El papel del Parlamento en la integración regional: Condiciones y modalidades de una participación necesaria*; Integración latinoamericana, n° 146-147, 1989, p. 12.

A importância da escolha das autoridades supremas dos órgãos da integração pelo Parlamento não pode ser subestimada. JOSÉ SANCHO (*El marco institucional del Mercado Común Centroamericano y las perspectivas de un esquema comunitario*; Derecho de la integración, n° 13, 1973, p. 64) destaca a possibilidade que têm essas autoridades de orientar e influir nas condições existentes na região, e de fazerem convergir os interesses nacionais para interesses comuns, fortalecendo-os.

(37) *Anormalidad y transición del sistema institucional centroamericano*; Integración Latinoamericana, 1973 (julho), p. 156.

são Normalizadora e, finalmente, esteve atuando uma Reunião Tripartita integrada pelos ministros de economia, de fazenda e presidentes de bancos centrais. Através desses corpos intergovernamentais, os governos centro-americanos vêm esforçando-se para restabelecer a normalidade institucional da integração centro-americana, e começaram a tarefa de reestruturar suas concepções básicas e seus instrumentos jurídicos e institucionais.

"O signo dominante que caracterizou os referidos corpos intergovernamentais, entre os quais também deve incluir-se uma Comissão *ad hoc* para a reorganização do sistema institucional centro-americano – além da originalidade e do pragmatismo – foi o da frustração constante na consecução de seus objetivos específicos."

A Comissão Normalizadora é integrada por dois membros de cada país: o ministro de economia e o outro designado pelo Presidente da República; reúne-se com a presença da metade mais um da totalidade dos seus integrantes; e delibera pelo consenso dos presentes e, não obtido, por maioria de votos.

As decisões da Comissão obrigam os Estados-membros. Este aspecto do órgão encarregado de normalizar o Mercado Comum a elaborar propostas para o seu aperfeiçoamento levou o supracitado autor a escrever que poderia chegar a constituir o embrião de um ente autenticamente comunitário (p. 160).

No tocante aos mecanismos de negociação e consulta, para a tomada de decisões, o estatuto do órgão cria grupos de trabalho, com a seguinte composição: a) diretores de integração (livre comércio dos produtos sensíveis); b) vice-ministros (assuntos de integração); c) pessoas designadas pelos Presidentes (constituição de um órgão intergovernamental para administrar o programa de integração e formular políticas regionais no campo institucional e do comércio exterior).

Foram criados posteriormente novos órgãos, um composto pelos ministros de economia, da fazenda, presidentes dos bancos centrais e ministros de outras pastas, em casos especiais (formulação de acordos para o aperfeiçoamento e a reestruturação do Mercado Comum) e outro pelos ministros da economia (administração do funcionamento do livre comércio). O primeiro órgão delibera sob proposta de um Comitê de Alto Nível.

JOSÉ SANCHO explica que,

"na realidade, os três órgãos mencionados substituem o Conselho Econômico e o Conselho Executivo do Tratado Geral. Isto devido a que Honduras não está disposta a integrá-los por entender

que o Tratado Geral não está em vigor entre Honduras e Salvador. Ademais, o segundo esquema institucional provisório substitui também a Comissão Normalizadora, e constitui o início das negociações com a participação dos cinco países centro-americanos" (38).

(38) Ob. cit., p. 162.

## V – ÓRGÃOS DO PACTO ANDINO (ACORDO DE CARTAGENA)

O preâmbulo do Acordo de Integração Sub-regional ou Acordo de Cartagena, assinado em Bogotá, a 26 de maio de 1969, declara que os governos convieram celebrá-lo

"... fundados no Tratado de Montevideu e nas resoluções 202 e 203 (CM-II/VI-E) do Conselho de Ministros da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC)" (39).

A integração do Grupo Andino (atualmente formado pela Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) relaciona-se com outro processo, mais amplo, que é o latino-americano (40), e dá origem a um direito comunitário, e não de mera integração.

(39) Essa organização internacional tem como sucessora a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

A Resolução nº 202, de 2 de setembro de 1967, comete à Conferência das Partes Contratantes do Tratado de Montevideu a elaboração das normas a que deverão sujeitar-se os acordos sub-regionais, e enuncia os respectivos princípios.

A Resolução nº 203, da mesma data, aprova as bases do acordo sub-regional dos países andinos e delega ao Comitê Executivo Permanente da ALALC a comprovação da compatibilidade deste com as bases adotadas e com os princípios constantes da resolução anterior.

"As *Normas de Acordos Sub-Regionais*" foram aprovadas pela Resolução nº 22, de 17 de dezembro de 1967, que assim os define: "São aqueles mediante os quais os países da ALALC que os assinem poderão promover o processo de integração econômica de forma equilibrada e mais acelerada que a decorrente dos compromissos assumidos nos limites do Tratado de Montevideu."

A Resolução 179, do Comitê Executivo Permanente da ALALC, declara que o Acordo de Integração Sub-regional é compatível com o Tratado de Montevideu e se ajusta aos princípios enunciados nas três Resoluções citadas.

(40) O Acordo de Cartagena tem por objetivos: a) promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países-membros; b) acelerar seu crescimento mediante a integração prevista no Tratado de Montevideu; e c) criar condições favoráveis à conversão da ALALC num mercado comum, tudo isto com a finalidade de perseguir uma melhoria constante do nível de vida dos habitantes da sub-região.

O ordenamento andino apresenta a característica de ser derivado e dependente do Tratado de Montevidéu, bem como transitório, pois permanecerá em vigor enquanto os compromissos que forem assumidos, nos limites gerais deste acordo internacional, não superarem os do Acordo de Cartagena, conforme estipula a parte final do artigo 110.

Consoante a explicação de FRANCISCO VILLAGRAN KRAMER<sup>(41)</sup>,

"... a vigência do Acordo de Cartagena está condicionada por fatos que podem ocorrer dentro dos limites gerais do Tratado de Montevidéu, tendo-se em conta que o Acordo não é, então, um tratado paralelo e distinto do de Montevidéu, porém instrumento derivado dele, e que a denúncia do Acordo não acarreta a denúncia do Tratado de Montevidéu. Em sentido oposto, poderia acrescentar-se que a denúncia do Tratado de Montevidéu acarreta a do Acordo em virtude da inter-relação da qualidade de membro, mesmo quando os membros do Acordo possam perfeitamente acordar entre si, o prolongamento da qualidade de membro denunciante do Tratado de Montevidéu."

O Tratado de Montevidéu, de 18 de fevereiro de 1960, que estabelece uma zona de livre comércio e cria a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) – substituído pelo Tratado de Montevidéu, de 12 de agosto de 1980, que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) – assenta em duas idéias básicas, assim expostas por EMILIO CARDENAS e FELIX PEÑA<sup>(42)</sup>

"... por um lado, na setorização do processo de integração econômica, que implica a celebração de acordos de complementação industrial nos grandes setores da atividade econômica; por outro lado, na sub-regionalização do processo, que implica que, simultaneamente com o esquema global, se desenvolverão esquemas parciais de integração entre grupos de países com grau similar de desenvolvimento econômico. Ambas as idéias permitem atender à grande diversidade de situações que se apresentam como consequência da dimensão do espaço por integrar e dos distintos níveis de desenvolvimento atingidos pelas economias dos países latino-americanos, possibilitando, então a adoção de estratégias parciais

(41) *Sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena*; La dimensión jurídica de la integración, INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 148.

(42) *Los Acuerdos Subregionales y el Tratado de Montevideo*; La dimensión jurídica de la integración, INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 148.

de integração, orientadas para a consecução do objetivo global da integração da região.

A principal dificuldade que se percebe neste tipo de estratégia é a da compatibilização dos objetivos visados nos projetos parciais com os objetivos do projeto global de integração da região."

O Tratado de Montevidéu não prevê a formação de acordos sub-regionais. Os governos das Partes Contratantes, conforme revela o seu preâmbulo, estavam:

"... decididos a perseverar em seus esforços tendentes ao estabelecimento de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano, e, assim, a continuar colaborando com o conjunto dos Governos da América Latina nos trabalhos já empreendidos com tal finalidade."

Durante a sua execução, surgiram problemas que levaram à negociação de acordos sub-regionais de integração, que podiam contar com aceitação pelo órgão máximo da Associação quando fossem:

"... de caráter transitório, com programas de desgravação internos e harmonização de tratamentos perante terceiros Estados, de forma mais acelerada que os compromissos gerais."

E, ainda,

"que fossem compatíveis com o objetivo da integração regional."

Os referidos autores advertem que, essa decisão, tornada pública pela Declaração de Bogotá,

"... deve ser lida no contexto do parágrafo em que está inserida, e que finaliza expressando que, todas as disposições deste artigo se consideram dentro ou ao amparo do Tratado de Montevidéu. Deve entender-se, por consequência, que os presidentes decidiram que, no quadro do Tratado de Montevidéu, e, portanto, de forma compatível com os compromissos nele assumidos pelos países-membros da ALALC, o Conselho de Ministros da Associação adotará as resoluções que sejam necessárias para permitir a dois ou mais países celebrar acordos sub-regionais compatíveis com os objetivos perseguidos pelo processo de integração regional que, tendo um caráter transitório, permitam avançar de forma mais acelerada em matéria de desgravação comercial interna e no tocante



à harmonização de tratamento a terceiros através de regimes especiais de aplicação limitada a tais países. Fica claro que os presidentes conceberam os acordos sub-regionais como instrumentos do Tratado de Montevidéu a serviço dos objetivos globais da integração regional" (p. 127).

Nos termos da Declaração, o Conselho adotou a Resolução nº 202, de 2 de setembro de 1967, sobre os princípios gerais para a celebração de acordos sub-regionais, assumida pela VII Conferência das Partes Contratantes, através da Resolução nº 222, de 17 de dezembro de 1967.

CARDENAS e PEÑA acreditam que,

"... através de uma interpretação flexível e contextual do artigo 18 do Tratado de Montevidéu pode encontrar-se uma fundamentação sólida para a decisão adotada pelas partes contratantes da ALALC nas citadas Resoluções 202 e 222" (p. 141).

FELIPE SALAZAR SANTOS <sup>(43)</sup> relata o surgimento do Acordo de Cartagena da seguinte forma:

"Os cinco países que hoje o integram, e a Venezuela estão prestes a ingressar no Acordo de Cartagena, são todos partes contratantes do Tratado de Montevidéu, em cujo quadro jurídico se está tratando de criar uma zona de livre comércio. Mas o Tratado de Montevidéu, embora estabeleça somente regras precisas para a formação da zona de livre comércio, também aponta outros objetivos de alcance mais amplo e indica, em algumas de suas disposições, que as partes contratantes se comprometem a harmonizar seus tratamentos para os capitais, bens e serviços procedentes de fora da zona e suas políticas internas em tudo aquilo que seja necessário para facilitar o processo de liberação do intercâmbio. Ademais, no artigo 54 se estabelece com clareza que a zona de livre comércio não é senão uma etapa para a criação de um mercado comum latino-americano. Esse é o grande objetivo."

O documento elaborado pela Unidade de Integração Econômica do Departamento Nacional de Planejamento, com a finalidade de explicar as principais características e mecanismos do Acordo de Cartagena, relata os seus

(43) *Acuerdo de Cartagena: Aspectos Jurídicos; Integración latinoamericana*, 1973 (julho), p. 152.

anteriores como segue. Em 1955, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) passou a discutir a possibilidade de estabelecer um mercado comum latino-americano e reconheceu que era necessário contemplar os distintos graus de desenvolvimento dos países da região. O projeto de acordo dividiu-os em três categorias, a fim de permitir que os países mais desenvolvidos pudessem outorgar concessões especiais e transitórias aos de médio e menor desenvolvimento.

"Sem embargo, no Tratado de Montevidéu, assinado em fevereiro de 1960, não foram estabelecidas as três categorias propostas pelos peritos, e somente se previu um tratamento especial para os países qualificados como de menor desenvolvimento econômico relativo (Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai).

Durante os primeiros anos de funcionamento da ALALC, os países de médio desenvolvimento iniciaram esforços tendentes a que se lhes assegurassem medidas especiais em razão da estreiteza de seu mercado e a relativa insuficiência de desenvolvimento em determinados setores ou ramos industriais. Reclamava-se, também, que o mecanismo de negociações seletivas consagrado na ALALC beneficiava, em muito maior proporção, os países mais desenvolvidos da área que tinham uma produção industrial mais eficiente e diversificada. Na Conferência da ALALC, realizada em 1964, em Bogotá, lançou-se oficialmente a idéia de permitir a concertação de Acordos de Complementação Industrial (Argentina, Brasil e México), os quais somente aceitaram incluir nas atas uma declaração de boa vontade, na qual diziam que, em determinados Acordos de Complementação, de interesse para os países médios, poderiam abster-se de participar durante um prazo determinado."

Na Declaração de Bogotá, de 16 de agosto de 1966, os Presidentes da Colômbia, Chile e Venezuela e os representantes pessoais dos Presidentes do Equador e Peru, propõem-se

"fórmulas concretas para acelerar o processo de integração econômica latino-americano, através do aperfeiçoamento do Mercado Comum Centro-Americano e da ALALC."

A Reunião de Chefias de Estados Americanos, levada a efeito em Punta del Este, Uruguai, de 12 a 14 de abril de 1967, resolveu criar, de forma progressiva, a partir de 1970, o Mercado Comum Latino-Americano, que deveria estar em funcionamento em prazo não superior a quinze anos. O

documento a que nos reportamos resume as medidas sugeridas para o aperfeiçoamento e a convergência da ALALC e do Mercado Comum Centro-Americano do seguinte modo:

"Para a ALALC, os Presidentes recomendaram especificamente a concertação de acordos sub-regionais, de caráter transitório, com regime de desgravação internos e harmonização de tratamentos com terceiros, de forma mais acelerada do que os compromissos gerais, e que sejam compatíveis com o objetivo de integração regional."

Aprovadas as bases do acordo sub-regional submetidas à ALALC pelos países do Grupo Andino, e verificado que eram compatíveis com as disposições da Resolução nº 202, concluíram-se as negociações, e a Colômbia, o Chile, a Bolívia, Peru e o Equador firmaram o instrumento, com a convicção de que aceleraria e facultaria a constituição do Mercado Comum Latino-Americano.

Com referência ao objetivo do Grupo Andino, SALAZAR SANTOS <sup>(44)</sup> responde:

"É atingir uma união econômica entre os países-membros, ou seja, a forma mais avançada, profunda e intensa de integração econômica. Não pretende ser um compartimento isolado na América Latina, nem se constitui contra ninguém. Não é um projeto agressivo ou hostil com relação a qualquer nação da América Latina, nem do mundo. É um esforço solidário na busca desse bem comum para os países-membros, com a finalidade de criar uma unidade econômica de tamanho adequado para negociar em condições de equilíbrio e equidade com os grandes da América Latina, e facilitar, dessa maneira, a criação do mercado comum latino-americano, que continua sendo as metas desses afãs. De maneira que, longe de estar perturbando a marcha da integração latino-americana – como às vezes se diz – o Grupo Andino está conscientemente fazendo um grande esforço para aplainar o caminho para o mercado comum latino-americano."

No Grupo Andino, cada país tem um voto; porém, os de menor desenvolvimento relativo (Bolívia e Equador) desfrutam de tratamento preferencial. SALAZAR SANTOS qualifica-o de

(44) Loc. cit.

"...excepcionalmente favorável, que não tem antecedentes no mundo" (p. 153).

Outra particularidade do Acordo de Cartagena reside no sistema institucional, no início composto de dois órgãos: a Comissão e a Junta. A primeira é o órgão máximo do Acordo, constituída por um representante plenipotenciário de cada um dos governos dos países membros. A segunda é o órgão técnico do Acordo, integrado por três membros, eleitos pela Comissão para servirem por três anos.

A comissão, órgão intergovernamental de cunho político e normativo, tem como atribuições básicas:

"formular a política geral do Acordo e adotar as medidas necessárias à consecução dos seus objetivos", bem como "aprovar as normas indispensáveis para tornar possíveis a coordenação dos planos de desenvolvimento e a harmonização das políticas econômicas dos países membros" (art. 7º, "a" e "b", do Acordo de Cartagena).

A Comissão tem natureza de órgão intergovernamental, cuja composição respalda a preeminência dos interesses nacionais sobre os comunitários. Sem embargo, como adverte JOSÉ GUILHERMO ANDUEZA <sup>(45)</sup>,

"cabe ter presente que o Acordo de Cartagena, como norma suprema, obriga os países-membros a realizar os objetivos ali previstos. Qualquer violação desses objetivos, no sentido de colocar os interesses nacionais sobre os interesses comunitários, pode dar origem a uma ação de nulidade perante o Tribunal de Justiça, órgão jurisdicional encarregado de declarar o direito comunitário. Esta representação dos interesses nacionais confere ao Acordo uma estrutura mais próxima do mercado comum que da comunidade econômica."

A Junta, em conformidade com o art. 13 do Acordo de Cartagena,

"atuará unicamente em função dos interesses da sub-região em seu conjunto."

(45) *La aplicación directa del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena; Integración latino-americana*, 1985 (jan-fev.), p. 5.

O caráter comunitário ou supranacional fica resguardado pela composição do órgão, cujos integrantes, em vez de serem designados pelos Países-membros, são eleitos pela Comissão.

A vontade do órgão político e do órgão técnico se expressa por meio de decisões e de resoluções, respectivamente. Em regra, as decisões da Comissão são tomadas pelo voto favorável de dois terços dos países membros. Contudo, em diversas matérias, um voto negativo basta para frustrar a decisão (p. ex., emenda às propostas da Junta). Esta sempre delibera por unanimidade dos seus membros.

A Junta mantém contato com os governos dos países membros por intermédio dos órgãos que individualmente designam para este efeito. A conciliação dos interesses sub-regionais com os interesses dos Estados-Membros opera-se dentro do órgão, acentuando-lhe o caráter comunitário. Segundo FRANCISCO VILLAGRAN KRAMER<sup>(46)</sup>,

"Como órgão para a integração econômica e o desenvolvimento conjunto dos países, a Junta desfruta de poder normativo próprio, resultante das competências expressamente conferidas pelo Acordo, é pelo que a execução normativa, através de atos unilaterais do órgão, dá lugar à criação de um direito secundário, de hierarquia igual à do criado através das suas decisões.

"Sem embargo, o poder normativo da Junta limita-se à função executora do Acordo e das decisões da Comissão, motivo pelo qual seus atos, com caráter e efeitos de ordem geral, apresentam a característica de regulamentos propriamente ditos. Entretanto, o mecanismo de instrumentação legal do Acordo, previsto para a Junta, não tem esse nome, mas o de resoluções.

"Porém o termo resolução dá margem a que, através dele, a Junta expeça atos regulamentares que assegurem a aplicação direta do Acordo, no âmbito interno dos Estados, com a hierarquia anteriormente apontada; igualmente atos regulamentares das decisões da Comissão, e que, nesse caso, têm hierarquia inferior à das decisões da Comissão, mas que, em qualquer caso, devem conformar-se com as normas ao Acordo, da mesma forma que aqueles."

Diz, em continuação, o supracitado jurista que

(46) *Sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena; La dimensión jurídica de la integración*; BID/INTAL, Buenos Aires, 1973, p. 180.

"... sob outro ponto de vista, os atos normativos da Junta apresentam uma característica saliente, qual seja, produzem efeitos diretos na ordem jurídica interna dos Estados, sem requerer nenhum tipo de recepção expressa. No caso dos atos normativos da Junta não se apresenta, pois, a situação similar à das decisões da Comissão, para as quais, em certos casos, o Acordo exige a incorporação ao direito nacional, mediante atos dos órgãos nacionais competentes, e noutros não. O Acordo não estipula a modalidade de incorporação expressa dos atos da Junta que produzem efeitos gerais e, inclusive, em certos casos em que, no Acordo, se utiliza o termo "recomendação" para a atuação da Junta, previu-se que os Estados não se conformariam em atuar "dentro das recomendações da Junta."

Diante do exposto, o autor deduz que

"... a Junta exerce a competência normativa exclusivamente nos limites do Acordo, e que, em certos casos, é exclusiva do órgão; concorrente noutros e, ainda em outros sujeita ao controle de legalidade pela Comissão" (p. 181).

A Junta tem a atribuição de formular propostas à Comissão, destinadas a facilitar ou acelerar o cumprimento do Acordo, com vistas a atingir os seus objetivos, no prazo mais breve possível. Cabe à Comissão, por seu turno, aprovar, rejeitar ou emendar a decisão, e não pode decidir certas matérias sem prévia proposta da Junta.

A prerrogativa do órgão comunitário de iniciar o processo normativo, mediante proposta dirigida ao órgão intergovernamental, garante o equilíbrio necessário à realização dos objetivos do Acordo de Integração Sub-regional.

Por outro lado, a aplicabilidade das decisões da Comissão nos países membros, na data da sua aprovação, reforça o cumprimento daqueles objetivos.

O Acordo de Cartagena mantém a tradicional solução das controvérsias acerca da interpretação e execução de tratados, e estende-a às decisões da Comissão. Se este órgão não as resolve, os países-membros sujeitam-se às disposições do protocolo aplicado no seio da ALALC, de 2 de setembro de 1967, que prevê três fases: a) negociações diretas entre as partes litigantes; b) conciliação; e c) arbitragem.

Lembra FRANCISCO JOSÉ VENDRELL<sup>(47)</sup>:

(47) *La Organización del Acuerdo de Cartagena; Derecho de la integración*, 18-19-1975, p. 73.

"Pouco tempo depois da assinatura do Acordo de Cartagena, os Estados andinos chegaram à conclusão de que num processo de integração mais avançado que uma zona de livre comércio eram necessários mecanismos mais complexos do que os propostos pelos instrumentos técnicos.

Na realidade, os compromissos dos Estados, as renúncias às suas competências e às competências atribuídas aos órgãos de integração são muito mais vastos quando o modelo de integração é mais avançado. Em consequência, os conflitos do Grupo Andino seriam mais numerosos e mais complexos que na ALALC.

Por outra parte, o tribunal da ALALC só tem competência para decidir litígios entre Estados-membros. Portanto, a unidade da interpretação do direito da integração pelos tribunais nacionais da região andina, e o controle jurídico dos atos dos órgãos não estão incluídos em suas competências.

Além de tudo, parece-nos que teria sido muito difícil lograr a unidade de interpretação do direito da integração com um tribunal cujos membros podem mudar a cada litígio."

O tempo encarregou-se de mostrar a necessidade de ser criado um órgão judiciário semelhante ao da Comunidade Européia. O preâmbulo do Tratado do Tribunal de Justiça do Acordo de Cartagena, assinado a 28 de maio de 1979, exprime a convicção dos governos dos países membros de que certas dificuldades que se apresentam na execução deste e dos atos que o desenvolvem, obedecem, entre outras razões, à complexidade do seu ordenamento jurídico. Por outro lado, reconhece que a estabilidade do Acordo de Cartagena e dos direitos e obrigações dele oriundos devem ser salvaguardados por um órgão jurisdicional do mais alto nível, independente dos governos, capaz de declarar o direito comunitário, dirimir as controvérsias que suscita e interpretá-lo uniformemente.

O Tribunal compõe-se de cinco juízes, nacionais dos países membros, que devem gozar de alta consideração moral e reunir condições exigidas nos respectivos países para o exercício das mais elevadas funções judiciárias, ou serem jurisconsultos de notória competência. Os magistrados são escolhidos em listas tríplexes, apresentadas pelos países membros. A escolha cabe aos plenipotenciários credenciados para esse efeito e convocados pelo governo do país-sede (Equador).

Os juízes são nomeados para um período de seis anos, permitida uma recondução. Há dois suplentes para cada um, os quais devem possuir as

mesmas qualidades que os titulares, e ser escolhidos na mesma ocasião e pela mesma forma. O mandato dos suplentes coincide com o dos juízes.

Compete ao Tribunal: a) declarar a nulidade de decisões da Comissão e de resoluções da Junta, proferidas com violação das normas integrantes do ordenamento jurídico do Acordo de Cartagena<sup>(48)</sup>, inclusive por desvio de poder, quando forem impugnadas por qualquer país membro, pela Comissão, pela Junta ou pelas pessoas naturais e jurídicas contra as quais forem aplicáveis e lhes ocasionem prejuízo; b) julgar as ações de descumprimento de obrigações emanadas das normas que constituem o ordenamento jurídico do Acordo de Cartagena<sup>(49)</sup>; c) interpretar, por via prejudicial, as normas integrantes do ordenamento jurídico do Acordo de Cartagena, a fim de assegurar a aplicação uniforme<sup>(50)</sup>.

Na via prejudicial, o Tribunal não pode interpretar o conteúdo e alcance do direito dos países membros, nem qualificar os fatos materiais do processo. Como observa SUZANA C. DE ZALUENDO<sup>(51)</sup>,

"... consagra-se, desse modo, o princípio aplicado em alguns recursos que sobem aos tribunais superiores nacionais, em que estes não podem decidir sobre matéria do litígio, e sim pronunciar-se sobre a interpretação do direito.

Esta inter-relação entre os tribunais nacionais e o Tribunal sub-regional requererá seguramente uma atividade destinada a compenetrar os juízes nacionais da natureza das normas comunitárias e sua aplicação na ordem interna. Podem apresentar-se problemas, como aconteceu na experiência européia, derivados do recurso à via prejudicial a respeito de normas já interpretadas em casos

(48) O ordenamento jurídico do Acordo de Cartagena compreende: a) o Acordo de Cartagena, seus protocolos e instrumentos adicionais; b) o Tratado do Tribunal de Justiça; c) as decisões da Comissão; e d) as resoluções da Junta.

(49) De ofício ou mediante reclamação de qualquer país-membro, a Junta apura o descumprimento de obrigações emanadas do ordenamento jurídico do Acordo de Cartagena, e emite parecer motivado. Se conclui pela violação, e o país-membro demandado persiste na conduta objeto de observação da Junta, esta pode requerer a manifestação do Tribunal, assim como o país-reclamante quando a Junta excede o prazo para emitir parecer ou conclui pela inexistência de infração.

(50) Nos processos em que devem aplicar norma integrante do ordenamento jurídico do Acordo de Cartagena, é facultado aos juízes nacionais solicitar a interpretação do Tribunal sobre o respectivo conteúdo e alcance, desde que a sentença seja recorável, nos termos do direito interno. Não o sendo, têm a obrigação de suspender o processo e solicitar a interpretação, de ofício ou a requerimento da parte. A interpretação vincula o juiz que conhecer o processo.

(51) *El Tribunal Andino de Justicia*; Integración latinoamericana, n° 38, 1979, p. 37.

anteriores, ou de disposições que não requerem interpretação em atenção à doutrina do ato claro."

Ainda no ano de 1979 ocorreu a instituição do Conselho de Ministros de Relações Exteriores do Conselho Andino, com a finalidade de intensificar a cooperação política no Grupo Andino. ALBERTO ZELADA CASTEDO<sup>(52)</sup> assim relaciona as competências dessa nova instância política:

"1) formular a política exterior conjunta dos países-membros; 2) orientar e coordenar a ação externa dos diversos órgãos do sistema andino; e 3) determinar os meios para a execução das ações da política exterior conjunta, e estabelecer os níveis de coordenação e consulta mais apropriados para assegurar a sua plena aplicação. Por outra parte, na sua condição de órgão de orientação política superior, outorgando-lhe a atribuição de contribuir para a formulação da política geral do processo de integração e consecução de seus fins e objetivos."

Além disso, as reuniões de Chefes de Estado dos países membros passaram a orientar a cooperação política no Grupo Andino, e a influir no processo de integração econômica, posto que, no entender do supracitado autor,

"... por seu nível, tais reuniões são dotadas de capacidade suficiente para emitir orientações que, de uma ou outra forma, podem por em funcionamento os processos decisórios dos restantes mecanismos institucionais. Conseqüentemente, por relações hierárquicas, tornam-se vinculadas às reuniões presidenciais (p. 35)."

Não obstante,

"... o surgimento da referida estrutura não trouxe como conseqüência, nem requereu a modificação do sistema institucional estabelecido pelo Acordo de Cartagena. Sem embargo, em razão da estreita inter-relação econômica e a cooperação, ambas as estruturas institucionais devem exercer influência recíproca (p. 34)."

Para o autor, as influências decorrentes dos novos mecanismos institucionais, no momento,

"... se darão provavelmente apenas num nível político institucional geral ou básico, porquanto os instrumentos constitutivos do

(52) *La cooperación política en el Grupo Andino; Integración latinoamericana*, set. 1983, p. 36.

Conselho Andino e do Parlamento Andino não contêm normas que vinculem juridicamente seus atos às competências e funções da Comissão e da Junta do Acordo de Cartagena (p. 34)."

Nem por isso fica excluída a possibilidade de conflitos,

"... devido a que a estrutura e as competências dos órgãos para a cooperação política foram definidas em instrumentos jurídicos revestidos das formalidades próprias dos tratados internacionais, que lhes conferem valor jurídico equiparável ao do Acordo de Cartagena. Se bem que, neste caso, o pragmatismo cedeu lugar à formalidade, as soluções adotadas não estão totalmente isentas da intenção de eludir o esforço de ajuste entre os dois sistemas institucionais, mediante regras que definam mais explicitamente os vínculos jurídicos entre ambos. É por isso que, à primeira vista, pelo menos, fica difícil determinar o efeito jurídico dos atos do Conselho Andino e do Parlamento Andino nas competências da Comissão e da Junta do Acordo de Cartagena. É provável que a fórmula adotada, em que se reflete um ponto intermediário entre o pragmatismo e a excessiva formalidade, seja o resultado do propósito, não declarado, de não intentar ainda uma reforma institucional mais radical, que somente se justificaria numa etapa mais avançada do processo de integração sub-regional.

Os conflitos interinstitucionais latentes estão situados fundamentalmente no nível das competências dos órgãos e do alcance ou efeito dos atos que, por sua própria natureza, encerram potencial de conflito. Entre elas podem mencionar-se as relativas à determinação das orientações gerais da política de integração sub-regional, à coordenação das políticas externas conjuntas, à definição das ações externas conjuntas e à determinação de novas áreas para as ações integradoras e cooperativas. Não se pode negar, entretanto, que os instrumentos constitutivos do Conselho Andino e do Parlamento Andino contêm, mais ou menos explicitamente, algumas pautas para a interpretação das suas normas, no sentido de antepor as relações interinstitucionais de complementação às de conflito.

Somente o funcionamento do novo sistema institucional possibilitará que se apreciem as virtudes ou deficiências das fórmulas adotadas. Tudo quanto se diga, antes de conhecer essa experiência, só tem valor de uma simples aproximação apriorística a textos

jurídicos que ainda não foram submetidos a suficientes provas (p. 35)."

Publicação da Secretaria Executiva do Parlamento Andino <sup>(53)</sup> relaciona as suas origens com a prática do Direito Internacional moderno de colaboração permanente dos órgãos legislativos.

"Com base no direito autônomo dos Parlamentos de manter esta classe de relações, os órgãos legislativos da área resolveram integrar-se através da constituição do Parlamento Andino."

O tratado Constitutivo, assinado em La Paz, em 25 de outubro de 1979, caracteriza a instituição como

"... órgão deliberativo comum do processo de integração sub-regional."

Por outro lado, dota-o de personalidade jurídica.

Na primeira fase de sua existência não era órgão do Pacto Andino. O Protocolo de Quito, assinado em 1987, inseriu-se no rol dos órgãos principais do Acordo: a Comissão, a Junta e o Tribunal de Justiça.

Nos termos do artigo 12 do Tratado, são propósitos do Parlamento: *a)* coadjuvar a promoção e orientação do processo de integração sub-regional andina; *b)* sustentar, na sub-região andina, o pleno império da liberdade, da justiça social e da democracia em seu mais amplo exercício participativo; *c)* velar pelo respeito aos direitos humanos por todas as Partes Contratantes, nos limites dos instrumentos internacionais vigentes sobre a matéria; *d)* promover a participação dos povos como atores do processo de integração andina; *e)* fomentar o desenvolvimento da consciência comunitária andina; *f)* promover nos povos da sub-região a tomada da consciência e a mais ampla difusão dos princípios e normas que orientam o estabelecimento de uma nova ordem internacional; *g)* fomentar o desenvolvimento e a integração da comunidade latino-americana; *h)* contribuir para o afiançamento da paz e justiça internacionais.

São atribuições do Parlamento: *a)* examinar a marcha do processo de integração sub-regional, através dos relatórios anuais dos órgãos das convenções e acordos andinos e das informações que julgue conveniente solicitar-lhes; *b)* manter relações de cooperação com os Parlamentos das Partes Contratantes ou de outros países a respeito das matérias previstas no seu

(53) Parlamento Andino, Bogotá, 1988.

Tratado constitutivo; *c)* propor medidas e sugestões que coadjuvem a aproximação das legislações das Partes Contratantes.

Em consonância com seus propósitos e atribuições, o Parlamento emite recomendações. Assim como o Parlamento Europeu, o Parlamento Andino não tem poder deliberativo, isto é, capacidade de adotar decisões vinculativas para os Estados-Membros, os sujeitos de direito interno e outras instituições comunitárias. Embora o Tratado de La Paz não disponha a respeito, as recomendações podem ser dirigidas aos órgãos do Acordo, aos governos dos países membros e aos Parlamentos nacionais.

As deliberações (recomendações e decisões) são tomadas por dois terços dos votos.

O Parlamento goza de personalidade jurídica internacional e das imunidades necessárias para assegurar o seu livre funcionamento. Os representantes que tenham a nacionalidade da Parte Contratante sede da sessão correspondente possuem as imunidades que esta dispensa aos seus parlamentares. No território do país-sede da sessão, os demais representantes, de nacionalidade distinta da do Estado-sede da sessão, têm as imunidades reconhecidas pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, no que for aplicável, e em tudo que se referir às jurisdições civil e penal, com as exceções estabelecidas no artigo 31 desse Tratado.

Nos termos do artigo 2º do Acordo sede entre o Governo da República da Colômbia e o Parlamento Andino para o Funcionamento do Ofício Central, os locais, bens, arquivos e documentos da instituição supranacional são invioláveis; os localizados na Colômbia são imunes a qualquer jurisdição, salvo renúncia expressa; e as suas rendas e bens, são isentos de tributos diretos e de impostos aduaneiros. Os representantes do Parlamento de nacionalidade distinta da colombiana desfrutam dos privilégios e imunidades concedidos pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas quando se encontram no território da Colômbia, no cumprimento das suas funções.

O Parlamento reúne-se em sessões ordinárias duas vezes por ano, entre abril e maio e outubro e novembro; em sessões extraordinárias, a requerimento de um terço dos seus membros ou da Comissão da Mesa, com a presença de um terço dos representantes, desde que compareçam representantes de três países pelo menos. Entretanto, para adotar, recomendações e tomar decisões deve estar presente a metade mais um dos seus membros. As recomendações e decisões sem caráter de procedimentos são adotadas por dois terços dos votos, e as demais por maioria.

O Acordo de Cartagena prevê duas fases na composição do Parlamento. Até entrar em vigor o Protocolo Adicional, que conterà os critérios de repre-

sentação nacional, constitui-se de cinco representantes, escolhidos pelos órgãos legislativos das Partes Contratantes, dentre os seus membros, pelo período de dois anos, segundo o procedimento que cada um deles adote para esse efeito. Cada representante tem um primeiro e um segundo suplente que o substituem, nessa ordem, nos casos de ausência temporária ou definitiva. A partir de novembro de 1994, será composto por representantes dos povos do Grupo Andino, eleitos por sufrágio universal e direto, na forma mencionada no Protocolo.

JORGE OCTAVIO LONDOÑO SANCHEZ <sup>(54)</sup> identifica os principais pontos em discussão para a efetuação da eleição direta para o Parlamento Andino:

"1. Um sistema eleitoral uniforme para os cinco países ou conservação do regime nacional.

"2. Uma data simultânea para eleição em todos os países (com pequenas variações) em realizá-las no dia das eleições presidenciais em cada país, individualmente.

"3. O duplo mandato para os parlamentares, com as vantagens que esta situação proporciona, tal como, por exemplo, maior vínculo com o Parlamento local, ou um mandato único, com as vantagens da dedicação exclusiva do Parlamento Andino.

"4. Um Parlamento de características permanentes (calendário de aproximadamente 70 dias) ou outro, menos dispendioso.

"5. Número de assentos igual para todos ou "um com critérios adequados de representação" que têm em conta o tamanho do eleitorado e sua capacidade de contribuição orçamentária, dependendo do seu grau de desenvolvimento."

LUIS CARLOS SACHICA <sup>(55)</sup> assim resume o papel do órgão:

"em concreto, o Parlamento unicamente pode ajudar a promover e orientar o processo, informando-se, e examinar o curso do mesmo, e formular recomendações que facilitem a aproximação das legislações nacionais. Ou seja, carece de poder ou capacidade legislativa, já que essa competência pertence à Comissão, e de qualquer poder decisório. Quiçá o serviço efetivo que pode prestar

(54) *Las elecciones directas en los Parlamentos regionales; El caso del Parlamento Andino; Integración latinoamericana*, 1989 (jun/jul), p. 37.

(55) *Introducción al Derecho Comunitario Andino*; Temis, Bogotá, 1990, p. 56.

seja o de iniciar, com base no seu direito de receber informações, uma espécie de controle político sobre a direção e execução do processo, no sentido de que a opinião pública possa censurar desvios técnicos ou irregularidades administrativas."

O protocolo de Quito incorpora o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores à estrutura institucional do Acordo de Cartagena, e lhe confere as seguintes atribuições: a) formular a política exterior conjunta dos países membros; b) orientar e coordenar a ação externa dos diversos órgãos do sistema andino; c) determinar os meios para a execução das ações da política exterior conjunta e estabelecer os níveis de cooperação e consulta mais apropriados para assegurar sua plena aplicação.

O ato constitutivo relaciona a necessidade de criar o órgão com a marcha do processo de integração, que

"requer de uma instância política orientadora que harmoniza os diversos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, a fim de sistematizar as ações comunitárias para a necessária coordenação que deve existir entre os distintos instrumentos institucionais do sistema de integração andina."

Mais do que órgão de cooperação política, incumbido da política exterior comum, o Conselho, assim como o Parlamento Andino, classificam-se de órgãos de orientação política do processo de integração econômica sub-regional.

Nessas condições, são previsíveis os conflitos com o órgão máximo e o órgão técnico, particularmente no que tange a competências, a alcance e a eficácia das decisões da Comissão e das resoluções da Junta. Acresce que o Parlamento tem personalidade jurídica e compõe a estrutura institucional da Comunidade andina, classificada por Sachica de:

"organização personificada, de origem internacional" (p. 31).

## VI – ÓRGÃOS DO TRATADO DE ASSUNÇÃO

Lê-se no seu preâmbulo que o Tratado

"deve ser interpretado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980."

A relação entre os dois Tratados é reafirmada no artigo 8º, pelo qual,

"Os Estados-Partes se comprometem a preservar os compromissos assumidos até a data da celebração do presente Tratado, inclusive os acordos firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração..."

Assim como o Pacto Andino, o Tratado de Assunção insere-se no movimento em prol da integração latino-americana, renovado pelo Tratado de Montevideu de 1980. O Tratado para a constituição do Mercosul não declara, como o faz o Acordo de Cartagena, que os governos dos Estados-Partes agiram fundados no Tratado de Montevideu de 1980 e nas resoluções do seu órgão político supremo (o Conselho de Ministros de Relações Exteriores) concernentes a acordos sub-regionais. O Tratado de Assunção não se deriva expressamente do Tratado de Montevideu de 1980, mas existem relações entre ambos que precisam ser analisadas pelos estudiosos dos processos de integração. Uma delas surge do artigo 20, que abre o Tratado à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração. Aplica-se a esse dispositivo a anotação de Francisco Villagran Kramer<sup>(56)</sup> ao artigo 109 do Acordo de Cartagena:

"Desta maneira, o Acordo é um instrumento convencional do tipo fechado, ao limitar a participação de novos Estados, mediante

(56) Ob. cit., p. 146.

a adesão, unicamente aos que sejam partes no Tratado de Montevideu, de sorte que terceiros Estados somente poderiam aderir ao Acordo de Cartagena, se previamente houvessem aderido ao Tratado de Montevideu, nos termos e condições que fixa este Tratado.

A qualidade de membro do Acordo de Cartagena está limitada, em primeiro lugar, pelo Tratado de Montevideu, e, logo, pelo próprio Acordo, quanto à fixação dos termos e condições em que se admitirão novos membros, encontrando-se, para este efeito, fixados os mecanismos de admissão...

Sob este ponto de vista, o Acordo de Cartagena não resulta ser um Tratado separado e distinto do Tratado de Montevideu, porém estreitamente ligado a ele."

Sérgio Abreu Bonilla<sup>(57)</sup> aborda a necessária relação também existente entre o Tratado de Assunção e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a Argentina e o Brasil<sup>(58)</sup> do seguinte modo:

"A partir de um ângulo exclusivamente jurídico, uma opção poderia ter sido percorrer o caminho da incorporação ao Tratado Bilateral pelo mecanismo da adesão previsto no Tratado da ALADI. Este, como se comentará mais adiante, já foi registrado na ALADI como Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica (AAP)<sup>(59)</sup> e, para isso, substituiu-se a cláusula de adesão ao Tratado de 1988 (limitativa do princípio de convergência)

(57) MERCOSUR e integración; FCU, Montevideu, 1991, 3ª ed., p. 46.

(58) O preâmbulo desse Tratado bilateral menciona "os compromissos assumidos pelos dois Estados no Tratado de Montevideu de 1980".

(59) Nos termos do Tratado de Montevideu de 1980, "os acordos de alcance parcial são aqueles em cuja celebração não participa a totalidade dos países-membros, e propenderão a criar as condições necessárias para aprofundar o processo de integração regional mediante sua progressiva multilateralidade" (artigo 7º).

Por seu conteúdo, "poderão ser comerciais, de complementação econômica, agropecuária, de promoção do comércio, ou adotar outras modalidades de conformidade com o artigo 14 do presente Tratado" (artigo 8º).

Os acordos de complementação econômica "têm por objetivo, entre outros, promover o máximo aproveitamento dos fatores de produção, estimular a complementação econômica, assegurar condições equitativas de concorrência; facilitar a concorrência dos produtos ao mercado internacional e impulsionar o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países membros" (artigo 11).



pela de caráter geral da Associação que dispõe sobre a abertura à adesão pelos demais membros da ALADI, por prévia negociação.

Não obstante, os quatro países optaram pela assinatura de um novo Tratado."

A seguir, Sérgio Abreu adverte que:

"O Tratado de Assunção não deve considerar-se como um tratado final constitutivo do Mercosul, mas como o instrumento de caráter internacional destinado a tornar possível a sua concretização" (p. 47).

Sérgio Abreu indaga se o Tratado de Assunção é um acordo de cooperação econômica internacional ou organismo internacional. Sua opinião baseia-se em dois argumentos: a) as Partes não tiveram a intenção de criar um organismo internacional dotado de personalidade jurídica<sup>(60)</sup>; b) muito embora em teoria seja possível sustentar que existem no Tratado todos os ingredientes necessários para conformar uma organização internacional, esta resulta uma estrutura praticamente vazia de conteúdo<sup>(61)</sup>. Por essas razões o autor conclui:

"Assistimos, pois, ao que poderíamos chamar de "concepção" de um organismo internacional, mas não ao seu nascimento. Este estado em gestação é, com efeito, o que melhor descreve a situação jurídica do Tratado. Assim como o embrião humano é um sujeito de direito plenamente consolidado se nasce viável, também o Tratado de Assunção pode aspirar a ser sujeito pleno de direitos quando se transforme no que haverá de ser o definitivo Mercosul.

Em suma, poderíamos responder à pergunta inicial contestando que o Tratado de Assunção ultrapassa os limites específicos dos Acordos de cooperação tipo, sem chegar a enquadrar-se adequadamente na figura do organismo internacional. Pelo que poderíamos defini-lo como um organismo internacional em "*statu nascendi*", cuja madureza pode atingir-se ou não, em virtude da posterior evolução do processo de integração que se põe em marcha."

(60) "Isto se depreende, fundamentalmente, da análise do antecedente direto que é o Tratado Argentino-Brasileiro, assim como das demais circunstâncias do momento. Por outro lado, é razoável pensar que nem argentinos, nem brasileiros, teriam interesse em celebrar um acordo mais profundo – sob o ponto de vista institucional – do que havia subscrito entre eles" (p. 56).

(61) A exteriorização da sua capacidade, no plano internacional, é muito limitada. Por outro lado, as Partes quiseram limitar as decisões do Conselho à mera "administração e execução" do Tratado.

Os Estados signatários do Tratado manifestam a intenção de constituir o Mercado Comum do Sul a 31 de dezembro de 1994, em que: a) será livre a circulação de bens, serviços e fatores produtivos; b) haverá uma tarifa externa comum; c) adotar-se-á uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados, bem como se estabelecerá a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; d) existirá a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes (de comércio exterior, agrícola, fiscal, monetária, cambial, de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outros que venham a ser acordados), a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Partes.

No que respeita à "estrutura orgânica", como a intitula o Capítulo II do Tratado de Assunção, é composta por dois órgãos que o administram e executam, bem como os acordos específicos e as decisões que forem adotadas durante o período de transição. Ambos são de caráter intergovernamental<sup>(62)</sup>. Esses órgãos são o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum, compostos respectivamente pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados-Partes e por quatro membros e igual número de suplentes por país, representantes dos Ministérios de Relações Exteriores, da Economia ou seus equivalentes e dos bancos centrais. O Conselho exerce a condução política do Mercosul e toma as decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e dos prazos estabelecidos para a sua constituição definitiva. O Grupo desempenha a função executiva do Mercosul, sob a coordenação dos Ministérios de Relações Exteriores.

Marcelo Halperin<sup>(63)</sup> pensa que o Tratado alimenta o debate entre o aproveitamento planejado dos mercados e a desregulação das atividades econômicas

"porque prevê um sistema institucional para o período de transição e, ao mesmo tempo, dispõe 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

(62) Sérgio Abreu Bonilla (ob. cit., p. 57) explica essa característica do Tratado pelo fato de boa parte de suas normas serem transitórias, ficando pendente para uma etapa posterior de constituição definitiva do Mercosul a criação de órgãos comunitários, tanto executores, como jurisdicionais.

(63) Dilemas jurídicos e institucionales en el proceso de integración entre Argentina y Brasil; *Revista del Derecho Industrial*, nº 38, 1991, p. 271.

do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões'."

Halperin não poderia deixar de reconhecer que

"é muito débil a conformação institucional traçada para o período de transição (ausência de órgão comunitário e regime de adoção de decisões por consenso e no seio de órgão intergovernamental, cujos integrantes representam determinadas áreas das administrações nacionais). Nestas condições, se poderia interpretar que triunfará a orientação da abertura irrestrita. Porém, será possível aperfeiçoar um mercado comum com os recursos institucionais disponíveis? Ou, indo à questão essencial, a concepção da abertura irrestrita é compatível, por acaso, com o objetivo de um mercado comum?"

O Anexo III dispõe sobre a solução das controvérsias que possam surgir entre os Estados-Partes como consequência do Tratado, durante o período de transição. Os procedimentos aplicáveis são: a) negociações diretas; b) apresentação da controvérsia ao Grupo Mercado Comum para a formulação das recomendações que possam resolver o diferendo; c) procedimento arbitral, no âmbito do Grupo Mercado Comum.

O protocolo de Brasília, estende o sistema de solução de controvérsias às reclamações de particulares contra sanção ou aplicação, por qualquer dos Estados-Partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no seu âmbito e das decisões dos órgãos da estrutura orgânica.

O sistema transitório de solução de controvérsias aumenta os riscos de impasse e de regressão no processo de integração, não enseja o controle da legalidade dos atos dos órgãos da estrutura orgânica do mercado comum em formação, nem a uniformidade na interpretação e aplicação das decisões que tomarem.

Conforme lembra Sérgio Abreu<sup>(64)</sup>,

"fica pendente a instrumentação de um sistema de caráter definitivo para a instância do Mercado Comum. O regime que se cria, seja um sistema de tipo arbitral clássico, seja a constituição de painéis de peritos no estilo do GATT, seja uma Corte de Justiça

(64) Ob. cit., p. 79.

(como a da CEE ou do Pacto Andino), deverá estar pensando num estado de supranacionalidade, traço que, conforme vimos, ainda se mantém latente neste Tratado de Assunção."

Antes de 31 de dezembro de 1994, os Estados que fazem parte do Mercosul determinarão a estrutura institucional definitiva dos seus órgãos de administração, assim como as atribuições específicas de cada um deles e o sistema de tomada de decisões. É possível que, nessa oportunidade, o Mercosul seja dotado de personalidade jurídica internacional e de órgãos próprios, sem os quais nenhum processo de integração chega a bom termo<sup>(65)</sup>.

No Capítulo IX trataremos da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul.

(65) Sobre a institucionalização do MERCOSUL consulte-se PAULO ROBERTO DE ALMEIDA (*O MERCOSUL Institucional*; Brasília, 2ª versão, 16-5-93), trabalho apresentado na primeira reunião para discussão da estrutura institucional definitiva do MERCOSUL, realizada no Itamaraty, em 17-5-93.

## VII – PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu foi instituído pelo Tratado de Roma, juntamente com os outros órgãos da Comunidade Européia.

Compõe-se de representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade. Na primeira fase da existência da instituição eram designados pelos Parlamentos nacionais, por processos de escolha que variavam de país para país. A partir de 10 de junho de 1979, os deputados passaram a ser eleitos por sufrágio universal direto.

Durante mais de vinte anos (o Parlamento reuniu-se pela primeira vez um ano depois de criado) a representação política teve caráter indireto; porém, o artigo 138, § 3º, do Tratado, já preceituava que o Parlamento elaborasse e submetesse à aprovação do Conselho projetos destinados à eleição por sufrágio universal direto.

Com a adesão de novos Estados à Comunidade, o número de representantes aumentou: de 142 parlamentares, em 1986, depois do ingresso da Espanha e de Portugal, passou para 518.

A representação por país é fixada com base em critérios políticos (como o da paridade entre os quatro maiores Estados) e populacionais, sem obedecer ao sistema proporcional. Conforme demonstra JORGE DE JESUS FERREIRA ALVES<sup>(66)</sup>,

"enquanto o Luxemburgo tem um deputado para cerca de 60.000 habitantes, a RFA tem um deputado para cerca de 700.000. Há países com o mesmo número de deputados apesar da população ser diferente. Nesses casos terá influído o peso político e econômico do respectivo país."

(66) *Lições de Direito Comunitário*, Coimbra Editora, 1989, p. 122.

João Mota de Campos<sup>(67)</sup> enfatiza que

"Luxemburgo, com apenas 300.000 habitantes, elege 6 parlamentares, enquanto a Holanda, com 14 milhões de habitantes (50 vezes mais), não elege mais de 25 deputados, apenas mais um que a Bélgica, a Grécia ou Portugal, cuja população é da ordem de 10 milhões."

A representação está assim dividida:

França .....	81
Itália .....	81
Alemanha .....	81
Reino Unido .....	81
Espanha .....	60
Países Baixos .....	25
Bélgica .....	24
Grécia .....	24
Portugal .....	24
Dinamarca .....	16
Irlanda .....	15
Luxemburgo .....	6

O Parlamento renova-se a cada cinco anos.

Com referência ao primeiro período de funcionamento do órgão, Riccardo Monaco<sup>(68)</sup> salienta que

"a qualidade de delegado à Assembléia pressupõe a de membro do Parlamento nacional, pelo que a cessação do mandato parlamentar comporta a perda do mandato de delegado à Assembléia. Entende-se, inversamente, que o mandato dos delegados possa durar enquanto dura a sua qualidade de parlamentar. Com efeito, o art. 157 do Tratado, diferentemente do correspondente artigo do Tratado CECA, não estabeleceu a duração do mandato, o que contribuirá para tornar mais estável e continuada a representação de cada Estado, subtraindo-a às vicissitudes eleitorais que ocorram a cada ano."

(67) *Direito Comunitário*; Gulbenkian, Lisboa, 1988, 2ª ed., p. 324.

(68) *Ob. cit.*, p. 329.

Os membros do Parlamento não podem se vincular a nenhum tipo de instrução, nem aceitar mandato que implique obrigações. Assim, cada voto deve exprimir a convicção pessoal do deputado.

Os membros dos Parlamentos nacionais podem fazer parte do Parlamento Europeu, mas não é lícito impor essa condição como requisito de elegibilidade. Uma publicação do Parlamento Europeu, com este mesmo nome, datado de 1986, consigna que os textos comunitários admitem o mandato duplo; sem embargo, a grande maioria dos membros do Parlamento só exercem o mandato europeu, e a tendência é acabar com a duplicidade.

Os representantes não podem desempenhar determinadas funções, como, por exemplo, a de membro do governo de um Estado que participe da Comunidade, de qualquer um dos seus órgãos, bem como fazer parte de Comitês criados pelo Tratado de Roma ou instituídos para a sua aplicação a fim de administrar fundos comunitários; ou desempenhar uma tarefa permanente e direta de gestão administrativa, nem ser funcionário ou agente das instituições da Comunidade Europeia ou dos organismos especializados vinculados a esta.

A representação de cada Estado é renovada de cinco em cinco anos, segundo processos eleitorais estabelecidos pelos Estados-Membros, até que sobrevenha a uniformização do processo eleitoral prevista no art. 138, § 3º, do Tratado de Roma.

Os parlamentares não se congregam por representações nacionais, mas por grupos políticos. Alguns, entretanto, permanecem independentes. Em janeiro de 1990 havia oito grupos políticos, assim compostos:

Grupo socialista, .....	180
Grupo do Partido Popular Europeu (Democrata Cristão) .....	121
Grupo Liberal Democrata e Reformista .....	49
Grupo de Democratas Europeus .....	34
Grupo dos Verdes .....	29
Grupo para a Esquerda Unitária Europeia .....	28
Grupo da Aliança das Democracias Europeias .....	22
Grupo Técnico das Direitas Europeias .....	17
Coligação de Esquerda .....	14
Grupo Arco-Íris .....	14

Há dez parlamentares não inscritos em grupo político.

Constituem-se os grupos, no mínimo, por vinte e três representantes do povo de um Estado, dezoito de dois e doze de três ou mais.

ERNEST-FRANÇOIS BERTHET, CLAIRE BRÉSARD E MICHEL JACASSON<sup>(69)</sup> qualificam de liberal e evolutiva a Ata de Bruxelas, que contém a decisão do Conselho, de 20 de setembro de 1976, sobre a eleição dos representantes à Assembléia Parlamentar Europeia por sufrágio universal direto,

"visto não impor, de imediato, qualquer processo eleitoral uniforme, nem qualquer regra em matéria de acumulação dos mandatos."

O processo eleitoral uniforme encontra empecilho, quer na diversidade entre os sistemas para as eleições europeias e as nacionais, quer nas diferenças entre estas últimas, em virtude de tradições dificilmente mutáveis.

Ao confiar ao Parlamento a tarefa de elaborar o projeto de processo eleitoral uniforme, o artigo 7º da Ata de Bruxelas fixa um período transitório em que o processo eleitoral continuará regido pelas disposições nacionais.

A proibição terminante da acumulação dos mandatos europeus e nacionais tem vantagens e inconvenientes. Os supracitados autores arrolam como vantagens: permitir ao deputado europeu consagrar-se exclusivamente às suas tarefas comunitárias, favorecer o acesso de novas pessoas ao Parlamento e contribuir para a afirmação da independência deste.

Como inconveniente apontam o rompimento de qualquer vínculo com os Parlamentos nacionais, cujo apoio, por mais de um título, parece desejável durante os anos vindouros.

Em face disso, aqueles articulistas concluem que

"o duplo mandato obrigatório, ainda que ponha ao serviço da nova Assembléia a preciosa experiência parlamentar dos eleitos nacionais e minimize os riscos de divergências entre as instituições parlamentares nacionais e europeias, impõe a um número elevado de eleitos um acréscimo de atividades suscetível de acentuar o absentismo e, por outra parte, requer a atuação de um mecanismo eleitoral complexo, que permite designar simultaneamente os parlamentares nacionais e os parlamentares europeus.

As soluções intermediárias, tais como do duplo mandato obrigatório somente para uma parte dos eleitos, criam diferenças dificilmente admissíveis entre os futuros parlamentares europeus.

(69) *L'élection au suffrage universel direct des représentants à l'Assemblée des Communautés Européennes*; Revue de Droit Public, 2-1979, p. 351.

Por esse motivo, o Conselho contentou-se com reconhecer a possibilidade de acumular os dois tipos de mandatos, mas não se trata, em absoluto, de uma obrigação, podendo os partidos políticos, a todo o tempo, impedir ou limitar os casos de acumulações" (p. 352).

O artigo 138 do Tratado não faz referência ao critério proporcional para a eleição dos parlamentares, que respeite, tão fielmente quanto possível, as opiniões dos eleitores, e assegure a representação da minoria.

No direito internacional não se aplica esse critério, mas o igualitário, sem prejuízo do reconhecimento das diferenças populacionais e econômicas dos Estados, que podem pesar na fixação do número de representantes eleitos em cada um deles.

Após recordar que, de modo geral, há dois critérios que determinam a repartição das cadeiras, Heinrich Klebes<sup>(70)</sup> verifica que, para as assembleias da América Latina domina o princípio da paridade, sem contemplação com as diferenças de população, e sem atender ao princípio da eleição direta prevista para os dois Parlamentos "sub-regionais". É, sem dúvida, o reflexo da vinculação histórica dos Estados Latino-Americanos com o princípio da igualdade jurídica entre Estados.

Assim, o artigo 2º do Tratado constitutivo do Parlamento Centro-Americano prevê 20 deputados para cada uma das delegações dos cinco Estados-Membros cuja população (estimativa de 1987) varia de 2,5 milhões (Costa Rica) a mais de 8 milhões (Guatemala). O artigo 3º do Tratado constitutivo do Parlamento Andino prevê cinco membros por delegação nacional, enquanto que as populações desses cinco países variam entre 6,5 (Bolívia) e cerca de 29 milhões (Colômbia).

O estatuto do Parlamento Latino-Americano, adotado a 9 de abril de 1988 (art. 15), fixa um maximum de 12 deputados para cada um dos Parlamentos dos 19 Estados-Membros, cuja população se situa entre 260.000 habitantes nas Antilhas Holandesas e 138 milhões no Brasil.

Logo adiante o autor explica que

"o princípio pluralista pretende que as delegações dos Estados-Membros reflitam a composição política dos parlamentos nacionais em causa, e que estes últimos sejam representativos das forças políticas existentes no país. Em princípio, a questão não se

(70) *Les institutions parlementaires internationales*, Revue Générale de Droit International Public, 92/1988/4, p. 848.

apresenta numa assembleia internacional diretamente eleita. Quanto àquelas compostas por parlamentares nacionais delegados, os textos constitutivos dispõem, por vezes, que as delegações nacionais devem refletir a composição política do Parlamento de origem. É o caso da Convenção modificada de Helsinki (art. 47) e o tratado que institucionaliza o Parlamento Latino-Americano (art. 4º). Os estatutos de outras assembleias desse tipo silenciam a esse respeito" (p. 850).

As competências e os poderes do Parlamento Europeu estão definidos nos Tratados que instituíram as Comunidades Europeias. Apesar de não terem sido alterados pela Ata de Bruxelas, E. T. BERTHET, G. BRÉSARD E M. JACASSON<sup>(71)</sup> assinalam que

"diversas personalidades, porém, consideram que o caráter direto da eleição dará à Assembleia uma autoridade e uma legitimidade acrescidas, de modo a levá-la a atribuir-se novos poderes, em detrimento dos Parlamentos nacionais, e de atentar, dessa forma, contra a independência e a soberania nacionais."

Os mesmos autores reputam essas convicções exageradas, porque assentam, no essencial, sobre uma análise histórica e jurídica mal fundada. A argumentação histórica inspirava-se no exemplo dos Parlamentos nacionais para provar que a eleição direta conduz inevitavelmente ao desenvolvimento do parlamentarismo; portanto, dos poderes das Assembleias. Assim, não cabe comparar validamente o desenvolvimento do regime parlamentar, no quadro de monarquias e de nações antigas, com a ampliação dos poderes da Assembleia comunitária.

A argumentação jurídica ressalta o caráter limitado dos poderes atuais da Assembleia para deduzir que, em razão do novo modo de designação, não poderia deixar de estendê-los em prejuízo dos Parlamentos europeus. E, por conseguinte, no presente, a Assembleia dispõe do estatuto jurídico de um verdadeiro Parlamento, e já possui uma parte dos poderes tradicionais. De outra parte, não é certo que a futura Assembleia busque ou possa obter essa extensão.

As competências do Parlamento Europeu são: a) consultiva; b) de controle; e c) orçamentária.

(71) *Ob. cit.*, p. 352.

Não lhe foi atribuída a elaboração dos atos de caráter normativo, e sim ao Conselho, que delibera sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento. Mas o seu parecer não é vinculativo.

KLAUS DIETER BORCHARDT<sup>(72)</sup> escreve:

"Muitas vezes, só produz efeito na medida em que a Comissão o defende com sucesso perante o Conselho."

A Comissão inicia o processo legislativo. Na ordem cronológica, segue-se a consulta ao Parlamento, nos casos em que o Conselho deve solicitar a sua manifestação sobre proposta de ato normativo (p. ex., relativo à política agrícola e à liberdade de estabelecimento) ou julgue conveniente fazê-lo. Após a eleição do Parlamento por sufrágio universal direto, a consulta tornou-se regra<sup>(73)</sup>.

O Ato Único Europeu, que entrou em vigor a 1º de julho de 1987, reforça a participação do Parlamento no processo normativo.

Asseveram DANIELE QUINTY E GILLES JOLY<sup>(74)</sup>

"O Ato Único multiplica os casos em que será necessário consultar o Parlamento Europeu sobre a proposição da Comissão para decisões que requerem a unanimidade do Conselho."

Os articulistas dão três exemplos: a criação do Tribunal de Primeira Instância, a fixação das modalidades de exercício das competências de execução da Comissão e a harmonização das leis tributárias nacionais.

A par do aumento dos casos de consulta, o Ato Único introduz o processo de cooperação. Se não subverte a estrutura institucional das Comunidades Europeias, em compensação, como pensam aqueles juristas,

"modifica relações interinstitucionais, notadamente no quadro do *processus decisório*, em que o processo de cooperação constitui a principal inovação" (p. 403).

Esta consiste em introduzir o Parlamento nas decisões a que se aplica o processo de cooperação, como terceiro elemento de equilíbrio dos poderes entre o Conselho e a Comissão, em matéria legislativa.

(72) Ob. cit., p. 16.

(73) Cf. Jorge de Jesus Ferreira Alves, ob. cit., I vol., p. 128.

(74) *Le Rôle des Parlements Européen et Nationaux dans la Fonction Législative*; Revue du Droit Public, 1991 (março-abril), p. 402.

"Para os redatores do Ato Único, tratava-se de integrar o Parlamento Europeu na função legislativa comunitária, sem alterar o direito de iniciativa da Comissão, nem afetar o poder de decisão do Conselho" (p. 403).

QUINTLY E JOLY destacam o cunho heterogêneo dessas matérias; porém, observam que, sob o aspecto jurídico, no tocante ao conteúdo, as decisões apresentam um caráter comum:

"tratam-se de decisões que podem ser tomadas por maioria qualificada, pelo Conselho, solução perfeitamente lógica, pois um dos efeitos da aplicação do processo de cooperação é obrigar o Conselho a confirmar, por unanimidade, a sua posição comum, no caso de rejeição desta, em segundo turno, pelo Parlamento Europeu" (p. 404).

O processo legislativo desdobra-se em três fases: a da instauração (proposta da Comissão), a da consulta (parecer do Parlamento) e a de deliberação (votação do Conselho). A fase preliminar não se alterou. Por maioria simples, a Comissão toma a iniciativa exclusiva dos atos normativos. A fase subsequente envolve a participação do Parlamento, que se manifesta sobre a proposta submetida ao seu parecer pelo Conselho, obrigatória ou facultativamente. A última fase corresponde à discussão e votação da proposta, cuja adoção pelo Conselho requer maioria qualificada, e unanimidade para sua rejeição ou alteração. Na falta de deliberação, em três meses, considera-se não adotada.

Até a deliberação, a Comissão ainda pode modificar a proposta, a fim de propiciar que seja aprovada. Por outro lado, a participação da Comissão nas reuniões do Conselho favorece o diálogo entre as duas instituições, bem como a defesa dos interesses comunitários.

Obtida uma posição comum, o Conselho a transmite ao Parlamento, com a informação das razões do consenso. Conta-se dessa comunicação o prazo de três meses para, em segundo turno, o Parlamento aprovar, modificar ou rejeitar a posição comum. A aprovação completa o ato normativo, nos termos da posição comum. A sua alteração, por maioria qualificada dos deputados, determina o reexame da proposta pela Comissão. O processo normativo se conclui com a deliberação do Conselho, que pode: a) adotar, por maioria qualificada, a posição reexaminada do Conselho; b) aceitar, por unanimidade, todas ou algumas emendas; e c) modificar a posição reexaminada da Comissão. A rejeição da posição comum exige o voto da maioria dos membros do

Parlamento, e pode ser evitada pelo Conselho, em segundo turno, por unanimidade<sup>(75)</sup>.

Adverte a doutrina que o Ato Único não atribui ao Parlamento um verdadeiro poder de co-decisão, em última instância, na elaboração das normas comunitárias. A co-decisão é restrita aos dois casos em que é necessário o parecer conforme da maioria dos seus membros: adesão de um novo Estado à Comunidade e conclusão de acordos de associação.

A próxima etapa da integração começaria a 1º de janeiro de 1993, se tivessem sido depositados todos os instrumentos de ratificação do Tratado de Maastricht. Já completadas as ratificações, brevemente,

"as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos" (artigo A).

O Parlamento participará do exercício da função legislativa comunitária menos limitadamente.

Na forma do artigo 138-B do Tratado da União Européia, na medida em que o prevê, o Parlamento tomará parte

"no processo conducente à adoção dos atos comunitários, exercendo as suas atribuições no âmbito dos procedimentos definidos nos artigos 189-B e 189-C e emitindo pareceres favoráveis ou formulando pareceres consultivos."

O primeiro dispositivo regula o procedimento para a adoção de um ato que se desenvolve da seguinte maneira: a Comissão, que detém o poder de iniciativa, apresenta a sua proposta ao Conselho e ao Parlamento. O Conselho colhe o parecer do Parlamento e delibera. Se for adotada uma posição comum com relação ao texto ou projeto de ato comunitário, transmite-a ao Parlamento, informando-o das razões que o conduziram à adoção, assim como à Comissão. Se no prazo de três meses, contados da comunicação, o Parlamento aprova a posição comum, o Conselho adota definitivamente o ato, de acordo com a posição comum, bem como na falta de pronunciamento. Caso o Parlamento tenha a intenção de rejeitar a posição comum, informa o Conselho. Em vista da discordância, o Conselho pode convocar o Comitê de Conciliação<sup>(76)</sup> para

(75) Quinty e Joly (ob. cit., p. 406) consideram a rejeição uma espécie de "direito de veto suspensivo" conferido ao Parlamento, que, no entanto, pode ser afastado pelo voto unânime do Conselho.

(76) O Comitê, que se compõe dos membros do Conselho ou seus representantes e igual número de membros do Parlamento, tem por missão chegar a acordo sobre um projeto comum. A Comissão participa dos trabalhos e tem a incumbência de tomar as iniciativas necessárias para promover a aproximação das posições daqueles órgãos.

esclarecer a sua posição. Se for aprovado um projeto comum, o Parlamento, por maioria qualificada, no prazo de seis semanas, contadas da data da aprovação, e o Conselho, por maioria absoluta, podem adotar o ato em causa. Não sendo aprovado pelo Comitê ou por uma das duas instituições, considera-se que o ato não foi adotado, exceto se o Conselho, por maioria qualificada, em seis semanas, contadas do termo do prazo concedido ao Comitê, confirmar a posição comum a que havia dado o seu acordo antes do início do processo de conciliação, acompanhada eventualmente de emendas propostas pelo Parlamento. Neste caso, o ato é definitivamente adotado, a menos que o Parlamento, em seis semanas, contadas da data da confirmação pelo Conselho, por maioria absoluta, rejeite o texto.

Os prazos de três meses e de seis semanas são prorrogáveis, respectivamente, por um mês ou duas semanas, no máximo, de comum acordo entre o Parlamento e o Conselho. Excetua-se o prazo de três meses de que dispõe o Parlamento para aprovar ou rejeitar a posição comum, cuja prorrogação automática é por dois meses, caso se aplique a norma relativa à conciliação.

No que concerne ao controle político, o Parlamento exerce-o mediante moções de censura, perguntas orais e escritas, interpelações, declarações e resoluções<sup>(77)</sup>. Somente a Comissão responde perante o Parlamento, e tem o dever de remeter-lhe anualmente o relatório geral.

Por ocasião da sua posse, a Comissão apresenta o seu plano de ação, e o Parlamento procede ao debate de investidura.

Os membros da Comissão podem ser levados a demitir-se coletivamente sempre que o Parlamento aprovar uma moção de censura, por dupla maioria: dois terços dos votos emitidos e maioria dos votos dos seus membros<sup>(78)</sup>. Não

(77) Lê-se, na publicação denominada "O Parlamento Europeu", (Janeiro de 1987), de autoria deste órgão que

"... os deputados podem apresentar à Comissão perguntas escritas - apresentadas juntamente com as respostas no Jornal Oficial das Comunidades - e perguntas orais. Um 'período de perguntas', criado em 1973, permite uma sucessão de diálogos breves sobre problemas específicos levantados pelos deputados.

"Os membros da Comissão assistem às sessões públicas e também, regularmente, às reuniões das comissões parlamentares, onde se inicia o diálogo entre as duas instituições.

"Por outro lado, o Parlamento adota, por sua própria iniciativa, as resoluções relativas aos diversos aspectos da política comunitária, que indicam as orientações que ele deseja imprimir e as ações que se propõe promover" (p. 12).

(78) Nesta hipótese, como adianta Klaus Dieter Borchardt (ob. cit., p. 16),

"... de qualquer modo, o Parlamento não tem qualquer intervenção na escolha da nova Comissão, de tal maneira que, teoricamente, os governos dos Estados-Membros podem escolher uma nova Comissão com mesma composição da anterior."

cabe moção de censura individual devido à colegialidade que caracteriza a Comissão.

QUINTY E JOLY<sup>(79)</sup> aludem ao paradoxo que consiste em outorgar poderes orçamentários consideráveis a um Parlamento privado da função legislativa, e deduzem que o objetivo, antes de tudo, é de ordem legislativa. Para o Parlamento, o acréscimo dos seus poderes orçamentários constitui o instrumento a serviço da busca de maior influência legislativa.

Depois que os Chefes de Estado e de Governo comprometeram-se com a adoção de um processo de concertação entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão, as três instituições resolveram instituí-lo através de uma declaração comum. Estabeleceram, então, que nos atos comunitários de caráter geral que têm implicações financeiras notáveis, cuja adoção não é imposta por atos preexistentes, quando o Conselho decide prescindir do parecer do Parlamento, haverá o processo de concertação entre o Parlamento e o Conselho, com o concurso da Comissão. Destina-se o processo a alcançar um acordo, dentro do prazo de três meses. Quando as posições das suas instituições não se aproximam suficientemente, o Parlamento é obrigado a emitir novo parecer, e o Conselho decide definitivamente. Conforme a expressão dos citados autores,

"embora o alcance desse processo seja limitado, nem por isso, é destituído de qualquer interesse. O primeiro concerne imediatamente à função legislativa comunitária. Sob este aspecto, o processo de concertação é mecanismo sutil, que permite ligar institucionalmente os poderes orçamentários acrescidos do Parlamento Europeu e suas competências legislativas ainda limitadas. Ele fornece à Assembléia um meio de pressão, que se assemelha a uma espécie de veto suspensivo, que enseja ao Parlamento negociar diretamente com o Conselho, deixando a este último, em toda a sua extensão, o direito à palavra final.

Mas este instrumento de diálogo está mantido em limites muito restritos, que lhe diminuem consideravelmente o alcance: o mais importante reside no fato de que o processo de concertação somente é aplicável materialmente a uma parte restrita da função legislativa comunitária, a saber, os atos de alcance geral que têm implicações financeiras notáveis. Isto significa claramente que não é aplicável à legislação quotidiana, corrente, na Comunidade" (p. 399).

(79) Ob. cit., p. 399.

Compete à Comissão iniciar o processo de elaboração do orçamento, mediante a preparação de um anteprojeto. O Conselho aprecia este documento, e pode alterá-lo. Quer adote o anteprojeto, quer apresente alterações, deve submeter o seu projeto ao exame do Parlamento. Este órgão aprova ou rejeita o projeto, sendo-lhe permitido propor modificações ou adotar alterações. As alterações têm por objeto despesas obrigatórias, isto é, decorrentes de compromissos da Comunidade, tais como, financiamento à agricultura e verbas previstas em acordos de cooperação com países em vias de desenvolvimento. As alterações recaem sobre despesas não obrigatórias, que se destinam a custear a integração europeia.

Em relação às primeiras despesas, a palavra final cabe ao Conselho, e quanto às segundas ao Parlamento. No caso de alterações não definitivas, o Parlamento envia o projeto a exame do Conselho, que pode alterá-lo, assim como, em segundo turno, é lícito ao Parlamento reintroduzir as suas alterações.

Nesta altura tem lugar o processo de concertação entre as duas instituições. Se não houver acordo, o projeto de orçamento é rejeitado pelo Parlamento<sup>(80)</sup>; obtido o acordo, fica aprovado.

(80) Rejeitado o projeto, vigora o orçamento do ano anterior.



## VIII – PARLAMENTO LATINO-AMERICANO E PARLAMENTO AMAZÔNICO

Na fase inicial, que se prolongou por cerca de vinte e três anos, o Parlamento Latino-Americano existiu com base numa iniciativa das assembleias ou câmaras legislativas que resolveram fundá-lo, em Lima, a 10 de dezembro de 1964.

Pelo tratado celebrado nessa cidade, a 16 de novembro de 1987, dezoito Estados acordam

"a institucionalização do organismo regional permanente e unicameral, denominado Parlamento Latino-Americano, a seguir o Parlamento."

Desse modo, o Parlamento adquiriu a categoria de organização internacional.

O Parlamento Latino-Americano difere dos outros Parlamentos que estudamos em capítulos anteriores (Parlamento Centro-Americano, Parlamento Andino e Parlamento Europeu) por ser uma organização internacional, propriamente dita. Para os fins da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados a expressão "organização internacional" significa uma organização intergovernamental (art. 2º, "i"). Não abrange, por conseguinte, as organizações comunitárias, segundo o ensinamento de HEBER ARBUET VIGNALLI<sup>(81)</sup>, porque

"não podem considerar-se intergovernamentais, dados os elementos de supranacionalidade que as caracterizam e transformam em "supragovernamentais".

(81) *Derecho Internacional Público*, t. V; obra dirigida por Eduardo Jimenez de Arechaga, Fundação Cultura Universitária, Montevideo, 1990, p. 44.

Esta afirmação pode ser discutida; as organizações comunitárias se aproximam muito das tradicionalmente denominadas organizações intergovernamentais: ambas são sujeitos do Direito Internacional Público, ambas têm iguais origens e similares finalidades, em ambas a vontade estatal contribui para a formação das suas decisões. Mas o grau de aprofundamento da cooperação e integração que evidenciam as organizações comunitárias quando derivam parte ou toda a capacidade de decisão em certas áreas da Organização considerada em si mesma, considerada com independência da vontade dos Estados, determina que as consideremos diferentes em sua essência, ainda quando, em alguns casos, os Estados-Membros participam diretamente na formação dessa vontade que os obriga posteriormente e se executar diretamente. É por isto que preferimos incluir na definição de Organizações Internacionais somente as clássicas, de tendência societária, e não as comunitárias, que entendemos devem distinguir-se daquelas."

Os internacionalistas ocuparam-se em classificar as organizações internacionais, e nesse esforço dividiram-nas, conforme a sua natureza jurídica, em intergovernamentais e de cooperação ou supranacionais. Aquelas desprovidas de organização própria e estas dotadas de instituições com capacidade de decisão autônoma e de execução no território dos Estados-Membros.

Segundo o critério geográfico, as instituições parlamentares interestaduais classificam-se em organizações com vocação universal (p. ex., a União Interparlamentar, criada em 1889) ou regional (p. ex., o Parlamento Latino-Americano).

São membros do Parlamento Latino-Americano os Congressos ou Assembleias legislativas nacionais dos Estados-Partes do Tratado de Institucionalização "democraticamente constituídos na América Latina"<sup>(82)</sup>.

Os membros do Parlamento participam no mesmo "fazendo-se representar por delegações pluralmente constituídas". Esta regra do artigo 4º do Tratado está detalhada no artigo 3º do Estatuto, que regula a composição do órgão. As delegações são formadas por um número máximo de dezesseis membros, designados dentre os parlamentares em exercício, na forma do procedimento interno de escolha de cada um desses poderes, proporcionalmente à representação dos partidos políticos atuantes no respectivo Parlamento nacional.

(82) O artigo 1º do Regulamento substitui a expressão entre aspas por "eleitos democraticamente, mediante sufrágio popular, que manifestam sua vontade de integrá-lo e sua adesão ao Estatuto."

Na exposição sobre a autonomia jurídica da organização em face dos Estados, quanto à sua base jurídica e à qualidade de membro, HUBERT THIERRY, SERGE SUR, JEAN COMBACAU E CHARLES VALLÉE<sup>(83)</sup>, fazem ver que

"a autonomia da organização em relação aos Estados que estão na sua base jurídica comprova-se pelo fato de que os agentes desses membros não possuem, por si mesmos, a qualidade de órgão da organização, mas somente de representantes dos Estados no seio desses órgãos: nenhum representante de um Estado pode ter-se na conta de representante da organização, salvo quando haja sido investido por ela nessa qualidade; sob este ponto de vista, portanto, os Estados se encontram em face da organização na mesma situação que os indivíduos perante o Estado: se ascendem à função pública por conta da pessoa moral, só pode ser em virtude de um ato dessa pessoa, e não dos poderes que lhe confiaram e que não tencionam retomar; criadores da organização, a partir do momento em que passa a existir, os Estados tornam-se sujeitos; esta tensão entre os dois 'papéis' do Estado em suas relações com a organização define a qualidade de membro."

O art. 6º do Tratado de Institucionalização expressa que, de acordo com o direito internacional, o Parlamento goza de personalidade jurídica própria e dos privilégios e imunidades respectivos. Heinrich Klebes<sup>(84)</sup> acha notável esta disposição, sob dois aspectos:

"por um lado, os Estados sempre hesitam antes de reconhecer *expressis verbis* a personalidade jurídica internacional (mesmo quando se considera esta personalidade parte integrante da própria definição de organização internacional); por outro lado, uma assembléia não integrada, ainda que o seu ato constitutivo seja um tratado, não é *stricto sensu* uma organização internacional na definição geralmente aceita, vale dizer, uma associação de Estados."

O Estatuto condensa os "princípios" e os "propósitos" do Parlamento, que estão enunciados nos artigos 2º e 3º, respectivamente, do Tratado de Institucionalização, na enumeração dos seus fins:

(83) *Droit International Public*; Montchrestien, Paris, 1975, p. 261.

(84) Ob. cit., p. 831.

"a) promover e canalizar a integração política, social, econômica e cultural dos povos latino-americanos; b) sustentar o pleno império da liberdade, da justiça social e o exercício efetivo da democracia respectiva; c) velar pelo respeito absoluto dos direitos humanos; d) fomentar o desenvolvimento integral da comunidade latino-americana; e) lutar pela supressão de toda forma de colonialismo ou neo-colonialismo na América Latina; f) contribuir para a afirmação da paz, da ordem jurídica e da segurança internacionais; g) propugnar por todos os meios possíveis pelo fortalecimento dos Parlamentos para garantir a vida constitucional dos Estados, assim como pelo restabelecimento dos que tenham sido dissolvidos."

A relação dos fins do Parlamento ilustra a afirmação de KLEBES<sup>(85)</sup> de que nos devemos

"guardar de querer comparar as instituições parlamentares internacionais, ainda que se fundem num tratado, com os Parlamentos, no sentido próprio do termo. Com determinadas exceções, que concernem essencialmente ao Parlamento Europeu, as assembléias internacionais não dispõem nem de direitos de decisão em matéria orçamentária, nem de Poder Legislativo, nem de direito de investidura ou de censura do Poder Executivo."

O autor se refere às "assembléias integradas"<sup>(86)</sup>, mas a sua asserção se aplica, em parte, às instituições fundadas em acordos interparlamentares ou tratados internacionais. As instituições interparlamentares internacionais possuem caráter associativo, e são dotadas de competências distintas das atribuídas aos seus membros. Não têm poder de decisão em matéria legislativa, orçamentária, de investidura ou de censura do Poder Executivo. Por isso,

"na medida em que as assembléias internacionais exercem influência nas relações internacionais ou no interior dos Países-Membros, esta é de natureza político-moral" (loc. cit.).

Nos termos do Acordo de sede celebrado entre o Parlamento Latino-Americano e o Brasil, em 8 de julho de 1992, que autoriza a sua instalação e funcionamento na cidade de São Paulo, ele goza da

(85) Ob. cit., p. 819.

(86) "Uma assembléia pode ser a ala parlamentar, estatutária ou não, de uma organização internacional; mas também pode ter existência independente. Denominamos 'assembléia integrada' se se trata de um órgão estatutário de uma organização internacional" (Heinrich Klebes, loc. cit.).

"capacidade jurídica e dos privilégios e imunidade necessários para o cumprimento de suas funções e a realização de seus propósitos, em conformidade com o Tratado que o institui."

O Acordo assegura a inviolabilidade da Sede do Parlamento, que compreende as suas instalações, bens e haveres, arquivos (estes em qualquer lugar que se encontrem), registros, livros e publicações. Desse modo, o patrimônio do Parlamento está isento de busca e apreensão, seqüestro, embargo ou qualquer medida de execução, quer judicial, quer administrativa.

O Acordo estende ao patrimônio do Parlamento as mesmas isenções concedidas a outros Organismos Internacionais em matéria de impostos diretos. As compras de bens para uso oficial são isentas de impostos federais, assim como a importação e reexportação de bens, no que se refere a impostos alfandegários ou equivalentes, quando efetuados com aquela finalidade.

O Parlamento fica sujeito ao pagamento de tarifas e preços públicos. Por outro lado, para as suas comunicações oficiais e para tarifas de imprensa, rádio e televisão usufrui de facilidades não menos favoráveis do que as outorgadas a outros Organismos Internacionais em matéria de prioridades, tarifas e taxas.

A correspondência e outras comunicações do Parlamento, além de estarem livres de censura ou fiscalização, podem ser despachadas e recebidas por vias oficiais ou por malotes particulares, com as imunidades e privilégios concedidos a correios e malas de Organismos Internacionais.

Os fundos monetários do Parlamento existentes no país, em qualquer divisa, são transferíveis para o exterior ou deste para o interior, de acordo com a legislação nacional.

O Acordo outorga privilégios, imunidades e franquias exclusivamente para o cumprimento das finalidades do Parlamento.

Os Delegados e os Membros da instituição gozam, no território nacional, das mesmas imunidades, privilégios e franquias concedidos aos Representantes de Organismos Internacionais acreditados perante o Governo brasileiro, e têm garantia de liberdade de expressão e de palavra, orais ou escritas, com imunidade de jurisdição em todos esses atos executados no desempenho de suas funções. O tratamento dispensado aos Delegados e Membros do Parlamento não se estende, porém, aos cidadãos brasileiros, nem aos estrangeiros com residência permanente no Brasil.

A expressão "delegado" significa o integrante das delegações nacionais de cada Parlamento membro, e a expressão "Membros do Parlato" significa os Delegados e Parlamentares ou ex-Parlamentares eleitos pela Assembléia Geral para o exercício de funções nos órgãos da Instituição. O Parlamento é formado pelos Congressos ou Assembléias legislativas dos Estados-Partes do

Tratado de Institucionalização, que se fazem representar nele por delegações. Estes representantes se denominam Delegados. O Acordo usa a expressão "Membros do Parlato" para designar os integrantes dos órgãos da Instituição, ou seja, a Assembléia, a Junta Diretora, as Comissões Permanentes e a Secretaria-Geral, que exercem função para a qual sejam eleitos pela Assembléia Geral. Estão nesse caso os Membros da Junta Diretora e das Comissões Permanentes de trabalho e de outras necessárias para o cumprimento dos fins da Instituição, bem como o Secretário-Geral, o Secretário-Geral Alterno e o Secretário-Geral Adjunto, os quais devem ser parlamentares ou ex-parlamentares. O Diretor da Sede do Parlamento (parlamentar ou ex-parlamentar designado pela Junta Diretora), quando não seja cidadão brasileiro ou estrangeiro com residência permanente no Brasil, têm reconhecidos os mesmos privilégios e imunidades dos Delegados e Membros do Parlamento.

Os funcionários do Parlamento desfrutam dos privilégios e imunidades enumerados no artigo 16 do Acordo: a) garantia de liberdade de expressão e de palavra, orais ou escritas, com imunidade de jurisdição em relação a esses atos executados no desempenho de suas funções; b) facilidades e cortesias comuns compatíveis com a legislação sobre nacionalidade e migração vigentes no país; c) faculdade de introduzir no território brasileiro, livre de direitos e outros gravames, seus móveis e objetos de uso pessoal, nos seis primeiros meses do período de instalação, desde que o funcionário se transfira para o Brasil por um período mínimo de um ano, com residência no município de São Paulo; d) das mesmas facilidades e prerrogativas concedidas aos funcionários administrativos e técnicos de Representações de Organismos Internacionais.

Os cidadãos brasileiros e os estrangeiros com residência permanente no Brasil não gozam dos privilégios e imunidades que possuem os demais funcionários do Parlamento.

O Parlamento Amazônico teve origem semelhante à do Parlamento Latino-Americano, e a reunião de fundação também ocorreu na capital do Peru, em 1987. A aprovação do estatuto constitutivo deu-se mais tarde, a 8 de março de 1991.

O artigo primeiro do Estatuto define o Parlamento como

"um organismo permanente constituído por representantes dos Parlamentos dos países da Amazônia eleitos democraticamente."

Seus membros são os Parlamentos de todos os Estados que integram a Amazônia: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. A organização tem múltiplos objetivos: a) a proteção e defesa da

soberania nacional e da intangibilidade territorial dos países da Amazônia, promovendo o uso e conservação racional dos recursos naturais dos mesmos Estados; b) o estabelecimento de laços de cooperação e integração econômica, social, científica, cultural e política entre os países da Amazônia; c) a promoção do respeito às liberdades e direitos fundamentais da pessoa humana e o apoio à luta das comunidades nativas da Amazônia por seus espaços geográficos e livre expressão cultural; d) a luta pela supressão de todas as formas de colonialismo ou neocolonização na Amazônia; e) a realização de ações que contribuem para o respeito e o fortalecimento da paz, da ordem jurídica e da segurança internacional da Amazônia; f) a defesa do sistema democrático; g) contribuição para a mobilização de quaisquer recursos em favor do desenvolvimento da Amazônia.

De par com esses objetivos, o Parlamento propõe-se traçar e recomendar aos Parlamentos nacionais as políticas a seguir em todos os aspectos do desenvolvimento da Amazônia, enunciando as linhas de cooperação e concertação mais adequadas para sua adoção e aplicação, através da ação legislativa dos seus Membros.

Para a consecução dos seus fins, o Parlamento obriga-se a manter estreita relação com os Parlamentos nacionais de todos os países latino-americanos, do Continente e do Mundo, com as instituições parlamentares surgidas pelo imperativo do ideal integracionista dos povos latino-americanos, tais como o Parlamento Latino-Americano, o Parlamento Andino e os que impulsionam o Parlamento Centro-Americano e o Parlamento do Caribe, e com todos os organismos internacionais e regionais do planeta.

Os Parlamentos nacionais designam os seus delegados no Parlamento Amazônico (nunca menos de quatro, nos termos do artigo 8º do Regulamento) e contribuem financeiramente para a sua manutenção. O Parlamento delibera por maioria simples, exceto nas matérias relativas ao Regulamento e ao Estatuto, que exigem o voto de dois terços das delegações presentes.

O Parlamento Amazônico é uma instituição interparlamentar sub-regional, originada de um acordo entre os Parlamentos dos Estados que integram a Amazônia, compostos de representantes designados por eles. Não tem sede permanente, competindo ao seu órgão de máxima hierarquia (Assembléia) fixar o lugar e a data das sessões ordinárias.

O Parlamento Amazônico depende de um tratado de institucionalização para adquirir personalidade jurídica de direito internacional e gozar de privilégios e imunidades comparáveis às do Parlamento Latino-Americano.

## IX – COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL

O artigo 24 do Tratado de Assunção determina o estabelecimento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, com o objetivo de facilitar a constituição deste. Dispõe, ainda, que os Poderes Legislativos dos Estados-Membros sejam informados pelo órgão sobre a evolução do processo de integração.

A I Reunião de Parlamentos do Mercosul nomeou um grupo de trabalho para estudar o mencionado dispositivo e apresentar suas conclusões.

A II Reunião Parlamentar do Mercosul resolveu constituir a Comissão, e marcou data para a sua instalação.

As delegações de parlamentares, reunidas em Florianópolis, a 11 de novembro de 1991, adotaram o projeto de regulamento interno da Comissão, e decidiram submetê-lo ao seu Plenário para aprovação.

A III Reunião Parlamentar do Mercosul declarou aprovado o regulamento, que entrou em vigor a 6 de dezembro de 1991,

"ad referendum da ratificação dos Parlamentos dos Estados-Partes cujas normas constitucionais a exijam."

A Comissão é uma instituição interparlamentar sub-regional de

"caráter consultivo, deliberativo e de formulação de propostas<sup>(87)</sup>."

(87) A situação da Comissão é inconfundível com a do Parlamento Latino-Americano, que foi fundado a 10 de dezembro de 1964 e institucionalizado pelo Tratado de Lima, de 10 de dezembro de 1987, de que são partes os quatro países componentes do Mercosul. A base jurídica da Comissão é um tratado internacional, ao passo que, na primeira fase da sua existência, o Parlamento Latino-Americano fundou-se num acerto entre os Parlamentos membros, motivo pelo qual houve necessidade da institucionalização. Mediante acordo internacional, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul é suscetível de converter-se em Parlamento ou órgão de soberania da projetada comunidade econômica.

Tem por finalidade acompanhar a constituição e o funcionamento do Mercosul. Para esse efeito, o art. 24 do Tratado obriga os Poderes Executivos dos Estados-Membros a mantê-la informada sobre a evolução do processo de integração.

O Tratado de Assunção, assim como o regulamento da Comissão, não contém nenhum dispositivo sobre as matérias que podem ser objeto de consulta. No entanto, o objetivo que levou os Estados-Membros a instituir a Comissão ("facilitar a implementação do Mercado Comum") justifica que os órgãos do período de transição (Conselho do Mercado Comum e Grupo Mercado Comum) solicitem o parecer da Comissão, sempre que o considerem valioso para a tomada de decisões sobre a constituição definitiva do Mercado Comum.

O caráter deliberativo da Comissão quer dizer que exerce suas atribuições mediante atos colegiados. Assim, conforme estipula o artigo XIII do Regulamento, as decisões do órgão bastam por si mesmas, e somente comportam atos posteriores de execução.

Incluem-se entre as funções e atribuições da Comissão a formulação de propostas e a emissão de recomendações sobre a condução do processo de integração do Cone Sul e de formação do Mercado Comum. Compete-lhe, ainda, submeter à apreciação dos órgãos de administração e execução do Tratado para a Constituição do Mercosul e aos governos dos Estados-Membros sugestões, visando a facilitação do processo de integração<sup>(88)</sup>.

Nos termos do Regulamento, incumbe à Comissão propor normas de direito comunitário referentes ao processo de integração e levar as conclusões aos Parlamentos nacionais. Tido em conta que as fontes do direito comunitário são os tratados que constituem as comunidades e os atos normativos das instituições dotadas de poder de legislar, a Comissão deve apresentar suas propostas aos governos dos Estados-Membros, pois são estes que negociam

(88) 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 das legislações 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 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.

os acordos internacionais. Ao fazê-lo, cumpra-lhe dar conhecimento do texto-projeto às assembleias ou câmaras legislativas dos países participantes do Mercosul.

Durante o período de transição não existirão órgãos que possam adotar normas comunitárias. Os dois órgãos que constituem a estrutura orgânica do Mercosul foram instituídos para administrar e executar o Tratado, até 31 de dezembro de 1994. Antes dessa data, será determinada a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum. Nesse momento, a Comissão perderá o objeto para o qual foi criada, ou seja, "facilitar a implementação do Mercado Comum", podendo extinguir-se ou ser transmutada em instituição parlamentar internacional.

A convicção geral é que, para realizar o Mercado Comum, os Estados-Membros pretenderão valer-se da exitosa experiência da Comunidade Europeia, cujo tratado instituidor confia essa mesma tarefa a quatro instituições (o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e o Tribunal de Justiça).

O Tratado de Assunção não dota de personalidade jurídica o Mercado Comum e, por conseqüência, os dois órgãos que institui são órgãos de execução das suas disposições. Anteriormente a 1º de janeiro de 1995, o Mercosul terá a sua definição como organização internacional, ou continuará sendo uma entidade econômica. Naquela hipótese, será determinada, antes do seu estabelecimento,

"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" (Tratado, artigo 18).

Dentro da perspectiva da institucionalização, será irrecusável a transformação da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul em órgão de representação política, inicialmente composto por deputados dos Países-Membros, a fim de que as populações deles façam valer os seus interesses.

A transmutação deverá ocorrer mediante tratado, ato indispensável à criação de uma instituição parlamentar internacional. O Parlamento do Mercosul, (o artigo II, "b", do Regulamento da Comissão antecipa essa denominação), como instituição parlamentar parte de uma organização internacional (o Mercado Comum do Sul); terá natureza de "assembleia integrada"<sup>(89)</sup>.

O Regulamento permite uma certa independência da Comissão em relação aos seus membros, que são os Estados-Partes no Tratado Mercosul;

(89) Ver nota 86.

acolhe o princípio da paridade entre eles, na fixação do número total de representantes (até sessenta e quatro) e das delegações de cada Estado-Membro (até dezesseis e igual número de suplentes); exige que os titulares sejam membros dos Parlamentos nacionais, no exercício dos seus mandatos, mas não fixa a proporção dos representantes das Assembléias bicamerais. A escolha dos representantes obedece ao disposto nos regimentos ou atos especiais dos Parlamentos dos Estados-Membros. A duração dos mandatos é estabelecida pelos Parlamentos nacionais, mas não pode ser inferior a dois anos,

"com o intuito de favorecer a necessária continuidade" (Regulamento, artigo II)".

O Regulamento relaciona entre as atribuições da Comissão:

"emitir recomendações sobre a condução do processo de integração e da formação do Mercado Comum, as quais poderão ser encaminhadas aos órgãos institucionais do Mercosul."

As recomendações contêm um convite a adotar determinado comportamento, porém os destinatários não são obrigados a tornar efetiva a indicação.

A Comissão pode constituir subcomissões para análise de questões relacionadas com o processo de integração, além das doze enumeradas no artigo IV do Regulamento, bem como extinguir algumas. Na 1ª Reunião Ordinária, realizada em Córdoba, nos dias 21 e 22 de maio de 1992, a Comissão constituiu quatro Subcomissões (transportes, assuntos aduaneiros, propriedade industrial e assuntos políticos e meio ambiente). Desse modo, desmembrou a Subcomissão de Assuntos Aduaneiros e Normas Técnicas e atribuiu à Subcomissão do Meio Ambiente o tratamento dos assuntos políticos.

A competência para emitir recomendações pertence à Comissão. Não obstante, a Subcomissão de Transportes emitiu a Recomendação nº 1/92, endereçada ao Plenário da Comissão, aconselhando a aprovação de proposta referente ao *status* jurídico de determinada hidrovia, em vez de analisar a matéria e submeter seu parecer à consideração do órgão competente. Não cabe a um órgão hierarquicamente inferior formular recomendações a outro, de maior categoria. Na mesma recomendação, a Subcomissão foi além, instando os Parlamentos dos Estados participantes do Mercosul a aprovar dois acordos internacionais sobre transportes. Manifestou, ainda, apoio à 19ª Reunião de Ministros de Obras Públicas e Transportes do Cone Sul e à reunião de Ministros de Obras Públicas, Transportes e Comunicações da América do Sul.

Posteriormente, as recomendações passaram a ser emitidas pela Comissão, tendo como destinatários os Estados-Membros, as quais tratam de assun-

tos relativos ao controle aduaneiro, propriedade industrial, salvaguarda sobre as democracias, ECO-92 e Convenção Internacional sobre Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos.

Há duas outras resoluções (condenação dos acontecimentos verificados na Bolívia e nomeação da comissão para representá-la na ECO-92) cujo conteúdo não corresponde ao dos atos dessa natureza, nem às funções e atribuições expressas da Comissão. Noutras duas não se identificam os destinatários, que podem ser os Estados-Membros ou os órgãos institucionais do Mercosul (preservação do cumprimento dos cronogramas para a sua constituição e informações e estudos do Grupo Mercado Comum para subsidiar os trabalhos da Comissão). A condenação dos acontecimentos verificados na Bolívia, a solidariedade ao povo peruano e a defesa da democracia, embora não sejam recomendações, mas declaração ou proclamação, justificam-se por ser a Comissão um órgão essencialmente político.

Por ocasião da II reunião ordinária do corrente ano, a Comissão recomendou às autoridades nacionais dos países do Mercosul que tivessem em vista a prioridade e importância do Tratado de Assunção e procurassem evitar restrições não tarifárias ao comércio, além das existentes quando foi assinado, e gradualmente, durante o período de transição, suprimissem essas barreiras. Para esse fim, a Comissão reafirmou o compromisso de assegurar o apoio legislativo que se fizesse necessário.

Por outra recomendação, propôs aos governos dos países do Mercosul medidas para organizar o sistema de transporte regional.

Finalmente, a Comissão recomendou aos Estados-Membros do Mercosul apoiarem exclusivamente os governos legitimados pela vontade popular, assegurarem a participação dos trabalhadores no processo da integração e no gozo dos seus benefícios e constituírem um fundo comum de compensação para a adequação ou reconversão dos setores sensíveis.

Na mesma oportunidade, o Grupo Temático de Assuntos Políticos, mediante resolução, exortou os governos dos países do Mercosul a respeitarem o sistema democrático e as suas instituições, bem como os parlamentares a aprovarem o Protocolo de Brasília sobre Solução de Controvérsias<sup>(90)</sup>.

Os grupos deveriam abster-se de emitir recomendações, pois é a Comissão que dispõe desse poder.

(90) Sobre o histórico da Comissão, consulte-se Maria Cláudia Drummond (*O Mercosul político: a Comissão Parlamentar Conjunta*; Boletim de Integração Latino-Americana, ed. especial, 1993, pp. 22-27).

## X – ÓRGÃOS DE COOPERAÇÃO ASIÁTICOS E DE INTEGRAÇÃO ÁRABES E AFRICANOS

O primeiro agrupamento regional na Ásia foi a denominada Associação de Nações do Sudoeste Asiático (Ansea), formada pela Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia, com objetivo de cooperação nas áreas econômica, social, cultural e da ciência e tecnologia. Ao se tornar independente, Brunei passou a integrar a Associação.

A Ansea não resultou de tratado, mas da Declaração de Bangkok, de 8 de agosto de 1967, assinada pelos Ministros de Relações Exteriores daqueles cinco países pertencentes à Associação.

No começo, os objetivos e propósitos que inspiraram a formação do agrupamento regional, com fins pacíficos, foram realizados "sob a tutela das chancelarias", segundo a expressão de Amado A. Castro e Lília R. Bautista<sup>(91)</sup>, e o progresso modesto. Por isso,

"as chancelarias solicitaram às Nações Unidas um grupo de estudo, que trabalhou no período de 1970-1972 e publicou seu relatório em meados de 1973, o chamado Relatório Kansu (pelo professor G. Kansu, líder da equipe) ou então Relatório Robinson (pelo professor E. A. G. Robinson, assessor econômico). O Relatório serviu como anteprojeto originário para a cooperação econômica da Ansea. Foram adotadas três das suas principais recomendações acerca de combinações preferenciais de comércio, projetos industriais conjuntos e complementação industrial."

A partir daí, a cooperação econômica ficou a cargo dos Ministros de Economia e Planejamento e das reuniões dos chefes de Estado. Nesses encontros, esboçou-se a estrutura da Associação, assim descrita por Castro e Bautista:

(91) *Cooperación económica en la ANSEA; Unas y otras integraciones*, Lecturas-72, Fondo, México, 1991, p. 286.

"a) Os chefes de Estado da Ansea constituem a mais alta autoridade da Ansea. Suas reuniões se efetuam somente quando necessário (...).

b) A reunião ministerial da Ansea ou a reunião dos ministros de Relações Exteriores se realiza em cada um dos países da Ansea. Em geral, esta reunião tem lugar em junho.

c) A Comissão Permanente da Ansea é integrada pelo ministro de Relações Exteriores, que faz as vezes de anfitrião da reunião ministerial, nesse ano, em particular, os embaixadores acreditados nos Países-Membros e os diretores das secretarias nacionais da Ansea nas chancelarias de cada um dos países-membros. A Comissão Permanente toma decisões e leva a cabo o trabalho da Associação nos períodos entre as reuniões ministeriais.

d) As reuniões dos ministros de Economia da Ansea realizam-se duas vezes por ano ou quando necessário, novamente com base na rotação.

e) As Comissões, sob a tutela dos ministros de Economia da Ansea, são: i) Comissão sobre Alimentos, Agricultura e Silvicultura (COFAF), com a Indonésia como anfitriã; ii) Comissão sobre Transportes e Comunicações (COTAC) com a Malásia como anfitriã; iii) Comissão sobre Indústrias, Minerais e Energia (COIME) com Filipinas como anfitriã; iv) Comissão sobre Comércio e Turismo (COTT) com Singapura como anfitriã; e v) Comissão sobre Finanças e Banco (COFAB) com a Tailândia como anfitriã.

f) Outras Comissões da Ansea são: i) Comissão sobre Cultura e Informações (COCI) com anfitriã por rotação; e ii) Comissão sobre Ciência e Tecnologia (COST) com anfitriã por rotação.

g) De tempo em tempo têm lugar reuniões de outros ministros da Ansea. Assim, por exemplo, com frequência, os ministros do Trabalho reuniram-se antes das sessões anuais da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Os ministros da Economia, da Agricultura e da Energia fizeram reuniões sobre o patrocínio da reunião dos ministros da Economia da Ansea.

h) A secretaria da Ansea foi organizada em 1977, após a reunião de cúpula de Bali" (p. 286).

Em 1953, a Liga dos Estados Árabes convocou uma Conferência de Ministros da Fazenda e Economia para o exame das questões relativas às suas relações econômicas. Entre as propostas apresentadas, destacou-se a da criação

de um mercado comum, que veio a ser objeto do Acordo constitutivo de agosto de 1964.

Os principais objetivos do Mercado Comum Árabe são expressos por Antonio Linares<sup>(92)</sup> como segue:

"consistem em que os intercâmbios dos produtos agrícolas, do gado, recursos naturais e produtos industrializados, entre os Estados contratantes, devem ser liberalizados se forem conformes com os princípios que dispõem que são estabilizadas as restrições aplicadas em cada um dos Estados contratantes e que, igualmente, são estabilizadas as diversas tarifas e taxas relativas às exportações e às importações; de modo que nenhum Estado possa impor novas taxas ou tarifas e restrições sobre os intercâmbios dos produtos agrícolas, do gado, recursos naturais e produtos industrializados entre os mencionados Estados."

Por outra parte, o mercado comum objetiva que

"Os intercâmbios dos produtos agrícolas, gado, recursos naturais e produtos industrializados, entre os Estados contratantes, deverão ser liberalizados com base e na conformidade dos princípios que determinam que os Governos dos Estados contratantes têm a obrigação de aplicar o princípio de Estados mais favorecidos, no que se refere aos intercâmbios comerciais com os Estados não participantes do Acordo da União Econômica Árabe, sob a condição de que tudo quanto se defina no art. 4º (...) seja aplicado com base nos acordos já existentes; que os Governos dos Estados contratantes não possam impor tarifas ou taxas internas sobre os produtos agrícolas, gado e recursos naturais e sobre os produtos industrializados, intercambiados entre eles, que sejam superiores às tarifas e taxas impostas aos produtos locais similares ou às próprias matérias-primas; que os produtos agrícolas, e gado, os recursos naturais e os produtos industrializados intercambiados entre os Estados contratantes não se sujeitarão a tarifas aduaneiras de exportação; que não possam ser reexportados os produtos agrícolas, o gado, os recursos naturais e os produtos industrializados, intercambiados entre os Estados contratantes, fora do Mercado Comum Árabe, sem o consentimento do Estado exportador, salvo no caso em que, no Estado importador, não se façam operações de trans-

formação industrial capazes de dar à nova produção o caráter de produtos locais; que não possam ser reeportados os produtos agrícolas, o gado, os recursos naturais e os produtos industrializados intercambiados entre os Estados pertencentes ao Mercado Comum com qualquer Estado que faça parte, se o Estado exportador já tiver concedido uma contribuição de ajuda a tais produtos e se no país para o qual é exportado existe produto local similar; que, no tocante à concessão de ajudas, nenhum dos Estados contratantes pode conceder ajudas de qualquer gênero às exportações dos produtos nacionais para os outros Estados contratantes, quando na nação importadora exista produção semelhante e que não possam ser transferidos os privilégios e os monopólios aplicados nos Estados contrantes, sem aplicar as disposições regulamentares do Mercado Comum Árabe" (p. 288).

Para a consecução desses objetivos, o Acordo para o estabelecimento do Mercado Comum Árabe cria, como órgão principal, o Conselho da Unidade Econômica Árabe e o Ofício Permanente de Assessoria Técnica. O Conselho marca as etapas para a formação progressiva da união econômica árabe. O Ofício tem a incumbência de realizar estudos e investigações, e pode propor ao Conselho medidas para a harmonização e coordenação dos assuntos de sua competência.

O Conselho compõe-se de um ou mais representantes permanentes de cada Estado membro, e decide por dois terços de votos. Os funcionários especializados do Ofício são nomeados pelo Conselho.

Em fins de 1985, criou-se a Associação dos Países do Sul da Ásia para a Coordenação Regional (ASACR), entre países vizinhos: Índia, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Butão e Maldivas.

V. R. PANCHAMUKHI<sup>(93)</sup> registra que:

"A região tem características precisas com respeito à geografia, história, ecologia e cultura. Os seus países são contíguos e têm condições climáticas mais ou menos semelhantes. Compartem os mesmos antecedentes históricos e semelhanças com respeito ao patrimônio cultural. Também enfrentam os mesmos problemas econômicos; pobreza, populações grandes, desemprego, crescimento econômico lento, balança de pagamentos, baixo nível tecnológico, etc. Somam mil milhões de habitantes, ou seja, 21% da população mundial, ao passo que ocupam cerca de 3,5% da superfície da terra".

(92) *Aspectos jurídicos de los sistemas de integración económica*; Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1968, p. 287.

(93) *Experiencias de la ASACR: Perfil de los problemas y las perspectivas; Unas y otras integraciones*, Lecturas-72, Fondo, México, 1991, p. 293.



O mesmo autor afirma que a Associação tem

"uma estrutura organizacional bem definida, com um secretário-geral, diretores, um Comitê Técnico, etc." (p. 299).

Mais adiante, PANCHAMUKI explica que o estatuto da Associação prevê

"uma reunião anual dos chefes de Estado ou de Governo, e que o Conselho de Ministros, integrado pelos ministros de Relações Exteriores de cada país-membro, se encarregue da formulação das diversas políticas, projetos, modalidades e mecanismos de cooperação. Institui-se um comitê permanente dos vice-ministros de Relações Exteriores dos Estados-Membros, que revisará e coordenará os vários programas, fixará prioridades e mobilizará recursos. Prevê-se que se possam criar comitês técnicos, que elaborarão estudos detalhados de setores específicos e farão recomendações relacionadas com projetos de cooperação e políticas que devam seguir. O estatuto estabelece uma secretaria, cujas atividades serão financiadas com contribuições voluntárias dos Estados-Membros" (p. 305).

Ambas as organizações asiáticas têm por objeto promover a cooperação regional, e não a integração entre os países que as compõem. Por isso, seus órgãos não precisam trabalhar sobre "Instituições Comunitárias" para que se pudesse confrontar várias estruturas institucionais dos processos de cooperação e de integração. A comparação mostra que a condução dos processos de integração é inteiramente confiada a órgãos intergovernamentais. Quando esses processos ultrapassam a criação de uma zona de livre comércio, e os Estados que participam da integração querem constituir um mercado comum, a complexidade da tarefa exige instituições mistas.

O Tratado de Brazzaville, de 8 de dezembro de 1964, constitui a União Aduaneira e Econômica Centro-Africana, aberta a todos os Estados independentes da região, e dispõe sobre a harmonização das suas políticas de industrialização, assim como dos planos nacionais de desenvolvimento e as políticas de transporte, com o fim de favorecer o desenvolvimento equilibrado e a diversificação das economias dos cinco países membros, de molde a proporcionar a multiplicação dos intercâmbios entre eles e a melhoria das condições de vida dos seus povos.

De acordo com o registro de ANTONIO LIÑARES <sup>(94)</sup>, essa união compreende

"a adoção de uma tarifa aduaneira e fiscal comum à entrada, em suas relações com terceiros Estados, e a eliminação entre os Estados-Membros, de todo direito e imposto de importação e exportação."

São órgãos da União: o Conselho de Chefes de Estado, o Comitê Diretor e a Secretaria-Geral. Ao Conselho compete: a) a orientação e coordenação das políticas econômicas e aduaneiras dos Estados-Membros; b) a adoção de decisões sobre as negociações tarifárias com terceiros Estados e a aplicação da tarifa geral; c) a solução por arbitragem das controvérsias que possam surgir entre os Estados-Membros no que concerne à aplicação do Tratado Constitutivo da União; d) o exercício de poder de decisão e fiscalização das atividades do Comitê Diretor; e) a decisão final de toda a questão que não tenha obtido a aprovação unânime do Comitê Diretor; f) a designação do Secretário-Geral; g) e aprovação do orçamento e a fixação da contribuição anual de cada Estado membro, por proposta do Comitê Diretor.

As decisões do Conselho são tomadas por unanimidade, e nos assuntos relativos às leis de caráter econômico, aduaneiro e fiscal, dependem da outorga de poder pelos Parlamentos nacionais. Independem de ratificação e vinculam os Estados-Membros.

O Comitê Diretor é formado por dois representantes de cada Estado: o Ministro da Fazenda e o Ministro que tiver a seu cargo os problemas do desenvolvimento econômico.

O Comitê Diretor ocupa-se das matérias referentes à harmonização de projetos de industrialização, planos de desenvolvimento e política de transportes, bem como da harmonização da tributação interna e das consultas sobre diversas matérias (impostos de exportação, salários, legislação social, aduaneira, de investimentos, nomenclatura aduaneira e estatística, imposto único, alíquotas de impostos e taxas de importação e tarifa externa comum).

As decisões da Comissão são tomadas por unanimidade, independem de ratificação e obrigam os Estados membros.

A Secretaria do Conselho de Chefes de Estado e do Comitê Diretor é exercida pelo Secretário-Geral, com o auxílio do pessoal administrativo.

(94) Ob. cit., p. 301.

Segundo BINGU WA MUTHARIKA <sup>(95)</sup> na África

"existem atualmente cerca de 120 programas regionais e sub-regionais de cooperação e integração, cujas metas variam desde os de muito amplo alcance até os que se caracterizam por objetivos muito limitados."

Quanto a comunidades econômicas, o referido autor escreve:

"na África existem quatro comunidades econômicas sub-regionais, que exigem menção específica: a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEEAO); a Comunidade Econômica da África Ocidental (CEAO); a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CCEAC) e a Comunidade Econômica dos Países dos Grandes Lagos (CEPGL). A Comunidade da África Oriental, estabelecida em 1967 entre Quênia, Uganda e Tanzânia ainda não foi dissolvida. Cabe insistir em que todas estas comunidades econômicas basearam-se nas percepções expressas pelo movimento pan-africano, no sentido de assegurar um desenvolvimento econômico acelerado, por meio de auto-valorização.

"Os objetivos destas comunidades econômicas são amplos para promover e aumentar o desenvolvimento social e econômico por meio da cooperação estreita entre os Estados-Membros em todos os campos da atividade econômica e social; por exemplo, nas áreas do transporte e das comunicações, da energia, da agricultura, dos recursos naturais, do comércio e das tarifas aduaneiras; nos campos da indústria; em questões monetárias e financeiras, de desenvolvimento de recursos humanos, turismo, educação, cultura, ciência e tecnologia, e para assegurar o livre movimento de pessoas dentro da comunidade" (p. 319).

MUTHARIKA consigna que as áreas de livre comércio são atrativas para os africanos, e menciona a Área de Comércio Preferencial para os Estados da África Oriental e do Sul (PTA), cujos objetivos ultrapassam os das áreas de livre comércio tradicionais <sup>(96)</sup>

(95) *La integración regional y subregional en África: Panorama, Problemática y Perspectivas*; Unas y otras integraciones, Lecturas-72, Fondo, México, 1991, p. 315, nota 2.

(96) O objetivo geral do PTA é "promover a cooperação e o desenvolvimento em todas as áreas da atividade econômica, particularmente nos campos do comércio, as tarifas aduaneiras, a indústria, as comunicações, a agricultura, os recursos naturais e os assuntos monetários, para elevar o nível de vida dos seus povos, fomentar relações mais estreitas entre os Estados membros e contribuir para o progresso e o desenvolvimento do continente africano."

Há duas uniões aduaneiras: a União Aduaneira e Econômica da África Central (UEAC) e a União Tarifária da África do Sul. A primeira tem por objetivo desenvolver a integração econômica de Camarões, África Central, Congo, Guiné Equatorial e Gabão, por meio de um mercado comum e de uma tarifa externa comum, inclusive a eliminação ou redução das tarifas e barreiras tarifárias ao comércio interestatal, a harmonização da legislação aduaneira, das políticas fiscais e das relacionadas com o desenvolvimento industrial e o planejamento. O tratado constitutivo ainda prevê a cooperação nas áreas de transporte e comunicações, turismo, desenvolvimento rural e em matéria de legislação sobre investimentos, ciência e tecnologia. A segunda, tem objetivos mais limitados: a abolição de tarifas aduaneiras e barreiras não tarifárias, o livre movimento de bens, serviços e pessoas entre os Estados-Membros.

A.M. AKIWUMI <sup>(97)</sup> observa que

"os diferentes esquemas de integração econômica da África refletem os variados matizes da integração e as faculdades de tais esquemas. Num dos extremos do espectro estão as instituições autônomas e imparciais da Comunidade da África Oriental (CAO), integrada por Quênia, Tanzânia e Uganda; no centro, as instituições executivas da União Aduaneira e Econômica da África Central (UDEAC), que inclui Camarões, República Centro-Africana, Congo e Gabão, na qual cada um dos Estados-Membros está representado com igualdade, e, no extremo oposto do espectro, a União Aduaneira do Sul da África, que compreende Botsuana, Lesoto, Suazilândia e República da África do Sul, cuja única instituição comum, na qual os Estados-Membros têm representação igual, ou seja, a Comissão da União Aduaneira, exerce somente função consultiva."

O objetivo da Comunidade da África Oriental é duplo: o estabelecimento de um mercado comum e a administração, em nome dos Estados-Membros, de vários serviços comuns (tributação, arrecadação e administração de tarifas aduaneiras, impostos internos de consumo, de renda e circulação de mercadorias entre os três países, aviação civil, serviços meteorológicos e direitos de tráfego aéreo com países terceiros). Entre os serviços comuns AKIWUMI cita

(97) *La solución de conflictos en los procesos de integración económica de África, con especial referencia a la Comunidad de África Oriental; La dimensión jurídica de la integración (B.LD-INTAL)*, Buenos Aires, 1973, p. 274.

"uma Corte Comum de Apelação, uma Assembléia Legislativa que promulga leis para a Comunidade, que têm força dentro dos Estados-Partes, relativas a determinadas matérias..." (p. 275).

São órgãos da Comunidade: a) o Conselho do Mercado Comum, que fixa as tarifas aduaneiras externas e os impostos internos sobre o consumo, comuns aos Estados-Partes, adota diretivas com força obrigatória, zela pelo bom funcionamento do Mercado Comum e resolve os problemas de sua constituição, bem como as demandas por descumprimento do Tratado constitutivo e dos atos dos órgãos comunitários; b) a Autoridade, que, em matérias específicas, adota decisões obrigatórias para as instituições comunitárias e para os Estados-Partes, e, quando não há unanimidade no Conselho, decide a questão, em última instância; c) a Corte de Apelação, que garante o cumprimento da lei, julga as ações por descumprimento das diretivas do Conselho e o assessora na solução das questões derivadas da aplicação das disposições do mercado comum; d) a Assembléia Legislativa, que emite normas e, juntamente com a Corte, fomenta a harmonização legislativa e a estabilidade constitucional.

Segundo MUTHARIKA, a União Aduaneira e Económica da África Central tem por objetivo

"desenvolver a integração económica dos Estados, por meio do estabelecimento gradual de um mercado comum e de uma tarifa aduaneira externa comum. O tratado também prevê a eliminação ou a redução de tarifas e barreiras não tarifárias no comércio interestadual, assim como a harmonização da legislação aduaneira, das políticas fiscais e das políticas relacionadas com o desenvolvimento industrial e o planeamento. Tem, ademais, o objetivo de buscar a cooperação nas áreas de transporte e comunicações, turismo e desenvolvimento rural e a respeito da legislação relacionada com os investimentos, o convénio e a tecnologia" (p. 321).

Os objetivos da União Aduaneira do Sul da África são mais limitados, e concernem à abolição de tarifas aduaneiras e barreiras não tarifárias e à garantia do livre movimento de bens, serviços e pessoas entre os Estados-Membros.

O principal órgão executivo da UDEAC é o Conselho de Chefias de Estado, que soluciona os conflitos que possam ocorrer com o estabelecimento da organização. O Comité Diretivo fixa a tarifa aduaneira externa comum, determina os produtos industriais nacionais cujos mercados podem estender-se a vários Estados-Membros, estabelece o imposto único sobre produtos industrializados na transferência do país produtor para o consumidor, define as

medidas que um Estado-Membro possa adotar para restringir a importação de produtos manufaturados no interior da União, não sujeitos ao imposto único, adota medidas corretivas ou autoriza a adoção por um Estado-Membro, nos casos de perturbação no setor produtor.

A. M. AKIWUMI<sup>(98)</sup> destaca que, à diferença do Conselho do Mercado Comum e do Tratado da CAO, a UDEAC não tem instituições que possuam algum vestígio de imparcialidade para a solução dos conflitos que possa gerar o descumprimento das obrigações do tratado pelos Estados-Membros. A solução dos conflitos está afeta ao Conselho dos Chefes de Estado.

O único órgão conjunto é a Comissão da União Aduaneira, que possui funções consultivas para a solução dos conflitos.

(98) Ob. cit., p. 289.

**PUBLICAÇÕES DA COMISSÃO PARLAMENTAR  
CONJUNTA DO MERCOSUL**

1. Seminário sobre Código de Propriedade Industrial do Mercosul.  
– Abril de 1992
2. Mercosul – Legislação e Textos Básicos.  
Em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores.  
– Outubro de 1992
3. Cartilha do Mercosul.  
Em conjunto com a Associação Brasileira de Estudos da Integração.  
– Novembro de 1992
4. O Mercosul e os Setores Sensíveis da Economia Brasileira.  
– Dezembro de 1992
5. O Mercosul e o Nafta: uma abordagem comparativa.  
– Maio de 1993