

# A criação do Tribunal Permanente de Revisão e seu papel na consolidação do sistema de revisão e interpretação das normas do Mercosul

NADIA DE ARAUJO<sup>1</sup>

## Introdução

A importância do Comércio Internacional é crucial para o desenvolvimento dos países, e para a manutenção da paz. Celso Lafer aponta essa interação ao esclarecer que “a relação positiva entre comércio e paz esta na origem do projeto da International Trade Organization e da Carta de Havana”, com o seu desdobramento para o GATT e OMC.<sup>2</sup> Uma das técnicas para viabilizar a paz, no plano internacional, é por meio da solução pacífica de controvérsias, através de normas jurídicas, princípio incluído na Carta da ONU.

O aumento significativo das trocas comerciais ocasiona inúmeros litígios. Para buscar soluções para os conflitos, é preciso identificar sua espécie. As controvérsias comerciais internacionais podem ser de três tipos: entre Estados, entre Estados e partes privadas, e somente entre partes privadas.

No sistema internacional iniciado pelas reuniões de Bretton-Woods, inaugurou-se um procedimento de discussão multilateral das regras do comércio internacional, que culminou, com a criação da Organização Mundial do Comércio, OMC. A organização conta com um sistema próprio de solução de controvérsias<sup>3</sup>. Em âmbito regional, outros sistemas também foram criados, sendo de ressaltar, o papel do MERCOSUL, de especial relevância para o Brasil, que dele participa. No bloco sul-americano, o sistema de solução de controvérsias através de arbitragens ad hoc, foi recentemente aperfeiçoado com a inauguração

<sup>1</sup> Doutora em Direito Internacional, USP, Professora de Direito Internacional Privado, PUC-Rio, e Procuradora de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Árbitra-Suplente pelo Brasil, do Tribunal Permanente de Recursos do Mercosul, no biênio 2004/2006 e de 2006/2008. Árbitra pelo Brasil no 9º laudo arbitral, ainda pelo Protocolo de Brasília, realizado em 2005 e no 2º. Laudo do TPR.

<sup>2</sup> LAFER, Celso, “Solução de Controvérsias, normas relativas a balanço de pagamentos e meio ambiente”, in *Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio? A OMC e o Brasil*; CASSELLA, Paulo Borba e MERCADANTE, Araminia de Azevedo – Coordenadores; São Paulo, [Tr: 1998, p. 730.

<sup>3</sup> Para uma análise recente do sistema de solução de controvérsias na OMC, veja-se a recente publicação 10 anos de OMC: uma análise do sistema de solução de controvérsias, org. por Luiz Cláudio Baptista, Umberto Celli Jr. E Alan Yanovich, São Paulo, Adjuaneiras, 2007.

de uma nova instância, o Tribunal Permanente de Recursos (TPR), criado pelo Protocolo de Olivos, já em vigor.<sup>4</sup>

O TPR, inaugurado em 2004, já proferiu dois laudos até o momento. Neste trabalho vamos comentar o impacto desses laudos, e a recente regulamentação acerca das opiniões consultivas, instrumento ainda não utilizado pelo Tribunal. No início do trabalho, far-se-á uma breve descrição do sistema, para sua melhor compreensão.

## 1. Os sistemas de solução de controvérsias comerciais e seus princípios

Os diversos sistemas podem ser divididos em: (i) sistemas estatais nacionais de solução de controvérsias; Poder Judiciário Nacional; (ii) sistemas privados de solução de controvérsias: Tribunais Arbitrais (nacionais e internacionais); (iii) sistemas supranacionais regionais de solução de controvérsias: órgãos de solução de controvérsias dos processos de integração econômica com características supranacionais (cujo exemplo maior é a própria União Européia)<sup>5</sup>; (iv) sistemas intergovernamentais de solução de controvérsias: a) multilaterais, OMC e b) regionais, NAFTA e MERCOSUL, entre outros. As características são diferentes e, dependendo do caso, podem ser utilizados indistintamente por Estados ou particulares.

O sistema de solução de controvérsias da OMC é um dos pilares da organização, compatível com seus propósitos e objetivos, respeitado e acatado por todos os seus membros. A adoção de um procedimento de solução de controvérsias eficiente constituiu um elemento chave para proporcionar a segurança jurídica e previsibilidade necessária ao desenvolvimento do sistema multilateral de comércio, garantindo coerência na interpretação e aplicação das normas da OMC. A OMC instituiu, através do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, o órgão para Solução de Controvérsias (em inglês Dispute Settlement Body), já previsto no Acordo Constitutivo da OMC, com a

<sup>4</sup> O Protocolo de Olivos substitui o Protocolo de Brasília e foi assinado pelos Estados-partes do Mercosul em 2002. Entrou em vigor no Brasil, pelo Decreto 4.982, de 9 de fevereiro de 2004. O Tribunal foi instalado, solenemente, em Assunção, no dia 13 de agosto de 2004. De mencionar, como contraponto, o caso da União Européia, em que há uma instância judicial própria, que cuida tanto dos casos entre Estados como entre estes e os particulares, e ainda da interpretação do direito comunitário. Cf. ACCIOLY, Elisabeth, *Sistema de Solução de Controvérsias em blocos econômicos*, Coimbra, Almedina, 2004.

<sup>5</sup> Na União Européia criou-se um ordenamento jurídico novo, em que iniciativas individuais tiveram o potencial de influenciar uma quantidade indeterminada de sujeitos de direito em todo o território integrado. Garantiu-se a uniformidade na aplicação das normas de direito comunitário, interpretando-se-as segundo um método que atenda ao que o Tribunal considerou como sendo o interesse da “coletividade” européia. Coube ao Tribunal de Justiça da Comunidade Européia – TJCE, a função de órgão de controle jurisdicional para assegurar também o respeito pelos Estados-membros às normas do direito comunitário. O Tribunal é independente dos Estados-membros e dos demais órgãos comunitários, exercendo competências próprias e exclusivas, sendo suas decisões irrecorríveis e executáveis nos territórios dos Estados-membros. Por estar ligado à ordem jurídica da União, e não dos Estados-membros, não pertence à esfera institucional destes, não havendo entre ele e as instâncias nacionais qualquer vinculação hierárquica. Funciona em caráter permanente e a nacionalidade dos juizes não deve interferir no exercício da sua atividade.

tarifa de tratar de consultas e controvérsias entre seus membros, relacionadas aos direitos e/ou obrigações destes.<sup>6</sup>

A experiência do sistema da OMC, após mais de dez anos de sua inauguração pode ser considerada como um sucesso por diversas razões: suas decisões tem criado um direito novo, que não corresponde a nenhum direito nacional; tratado criado um direito permanente e independente, com membros de mandato por tempo definido. Mas, sobretudo na opinião de Luiz Olavo Baptista, que integra o órgão, o papel do órgão de apelação, cujas decisões são obtidas através do consenso de seus membros, o que implica em demonstrar uma coerência no pensamento do grupo, importante para assegurar a estabilidade do sistema e a uniformidade da interpretação.<sup>7</sup>

A estrutura da OMC favorece o acordo, devendo os membros tentar alcançar o consenso sobre a matéria controvertida, mediante a implementação de uma solução positiva. Caso isto não seja possível, devem avaliar a conveniência e utilidade de acionar o procedimento de solução de controvérsias da OMC para resolver a questão. Sua condução deve ser de acordo com o princípio da boa-fé, e com o empenho e esforço das partes envolvidas para resolver a demanda. Aqui surge o primeiro paralelo com o MERCOSUL, no qual as negociações entre as partes é etapa obrigatória do procedimento, também pautada pelo princípio da boa-fé.

Ficou estabelecido que, na hipótese de não ser alcançada uma solução satisfatória para as partes, e verificada a incompatibilidade entre as medidas ou práticas controvertidas com disposto nas normas da OMC, ocorre a suspensão dessas medidas ou práticas. Caso não seja possível a suspensão imediata poderá recorrer-se à compensação. O órgão de solução de controvérsias poderá suspender a aplicação de concessões ou o cumprimento de outras obrigações no âmbito dos acordos abrangidos (parágrafo 7º, do Artigo 3º do Entendimento Relativo às Normas sobre Solução de Controvérsias).

Na hipótese de não cumprimento de obrigação contraída em virtude de um dos acordos da OMC, presume-se que a medida constitui um caso de anulação ou de restrição, o que significa haver a presunção de que todas as transgressões das normas produzem efeitos desfavoráveis para outros Membros, ficando invertido o ônus da prova. Nestes casos, caberá ao Membro contra o qual foi apresentada a

<sup>6</sup> O Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias é aplicável tanto às consultas quanto à solução de controvérsias do Acordo Constitutivo da OMC, dos Acordos Comerciais Multilaterais – dos Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Mercadorias, do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, do Acordo sobre Aspectos de Direito de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio, dos Entendimentos Relativos às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias – e dos Acordos Comerciais Plurilaterais – Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis, Acordo sobre Compras Governamentais, Acordo Internacional de Produtos Lacteos e Acordo Internacional de Carne Bovina.

<sup>7</sup> BAPTISTA, Luís Olavo, "Introdução" in 10 anos de OMC: uma análise do sistema de solução de controvérsias, org. por Luiz Olavo Baptista, Unaberto Celli Jr. E Alan Yanovich, São Paulo, Adaneiras, 2007, pp.16 e seguintes.

reclamação comprovar a não-violação das normas da OMC.

Um outro exemplo de sistema intergovernamental é o do acordo que criou o North American Free Trade Agreement – NAFTA, em vigor desde 1994<sup>8</sup>. Por este acordo, Estados Unidos, Canadá e México criaram uma zona de livre comércio, que inclui também um sistema de solução de controvérsias. Como na OMC e no MERCOSUL, procura-se, em primeiro lugar, resolver a questão através de negociações diplomáticas. O princípio da boa-fé aparece sempre de forma subjacente, sem a preocupação de determinar qual das partes tem culpa. Antes da etapa arbitral está prevista a de consultas, dos bons ofícios, da conciliação e da mediação.

É permitido às partes a escolha do foro, tanto no sistema do NAFTA quanto no da OMC. O Protocolo de Olivos também incorporou esta norma ao MERCOSUL, pelo que as partes podem escolher litigar na OMC ou segundo o Protocolo de Olivos.

## 2. O Mercosul e o TPR

O MERCOSUL é um marco de referência democrática dos países que o integram para o estar no mundo das polaridades indefinidas do Pós-Guerra Fria.<sup>9</sup> Na sua criação, optou-se pelo modelo de organização intergovernamental, com um sistema de solução de controvérsias de tribunais arbitrais ad hoc, instituído pelo Procolo de Brasília.

Celso Duviwier de Albuquerque Mello assinala que a integração tem por finalidade abolir as barreiras para consagrar a livre circulação de mercadorias, capitais e pessoas, sendo promovida pelos Estados e realizada através da conclusão de tratados internacionais. Essa nova modalidade de relacionamento entre os Estados, conhecida como processo de integração econômica, acabou por resultar na criação do denominado direito internacional da integração, ou, direito da integração<sup>10</sup> e, especialmente no caso da União Européia, no direito comunitário<sup>11</sup>.

Quer se promover, em última análise, o que se convencionou chamar de livre comércio, através da livre concorrência, os dois princípios basilares que informam esses processos e que são utilizados pelos sistemas de solução de controvérsias em suas decisões.

<sup>8</sup> Cf. ACCIOLY, Elizabeth, Sistema de Solução de Controvérsias em blocos econômicos, Coimbra, Almedina, p. 92 e seguintes.

<sup>9</sup> LAFER, Celso, Sentido estratégico do Mercosul, in Mercosul: Desafios a vencer, São Paulo, Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1994, p. 9.

<sup>10</sup> Esta classificação é utilizada por Celso Duviwier de Albuquerque Mello em sua obra Direito Internacional da Integração, Mello, Celso D. de Albuquerque, Direito Internacional da Integração, Rio de Janeiro; Renovar; 1996; p.3.

<sup>11</sup> No caso do MERCOSUL, não se pode falar na existência de um verdadeiro direito comunitário, uma vez que não existe a supranacionalidade de seus órgãos e instituições. Todavia, a decisão arbitral proferida pelo Primeiro Tribunal Ad Hoc no âmbito de disputa comercial entre o Brasil e a Argentina determinou que o ordenamento jurídico do MERCOSUL deveria ser interpretado finalisticamente (interpretação teleológica) de forma que suas regras prevaleçam sobre as normas internas dos seus Estados-Membros. Para íntegra das decisões ver [www.mercosul.org.br](http://www.mercosul.org.br).

O sistema de solução de controvérsias, implantado pelo Protocolo de Brasília,<sup>12</sup> foi acionado onze vezes. Resolveu *hard cases* relacionados à aplicação dos Tratados constitutivos, e dos princípios que estes pretendiam consagrar, visando promover a integração econômica.

Durante a Presidência pro tempore do Brasil, em 2000, e no âmbito das ações de relançamento do Mercosul, surgiu a primeira iniciativa de aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias com a idéia de se criar uma instância revisora de caráter permanente. Foi instalado um Grupo de Alto Nível com a missão de fazer uma proposta para um novo sistema.

O resultado foi a elaboração de um documento, mais tarde conhecido como Protocolo de Olivos. Este representou um aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias inaugurado e regulado pelo Protocolo de Brasília, ponto de partida para as negociações dos novos dispositivos. Esse aprimoramento foi realizado a partir das experiências dos países-membros nos tribunais arbitrais *ad hoc*.

É um instrumento original e adaptado ao nível de desenvolvimento do processo de integração do Mercosul, fortalecendo-o, ainda que não tenha alcançado o estágio de integração do sistema europeu. Dotou o bloco de novos instrumentos que permitem maior segurança e eficácia jurídica, em um sistema caracterizado pela celeridade. Foi desenhado como solução intermediária entre a opção de criar um tribunal único e permanente, ou manter a continuidade de um esquema menos estruturado e mais flexível como o dos tribunais *ad hoc*.

Desde o início, o Protocolo de Olivos estabelece seu papel como sendo o de cuidar das controvérsias não só no que respeita à aplicação e cumprimento do direito comunitário, mas, sobretudo, à sua interpretação. Manteve a maioria dos pontos já consagrados pelo Protocolo de Brasília, como seu âmbito de aplicação, negociações diretas, constituição e funcionamento dos tribunais *ad hoc*, adoção dos laudos por maioria, possibilidade de recursos esclarecedores dos laudos e reclamações de particulares, tudo isso mantendo os custos reduzidos.

Em 2004, mais um passo foi dado na direção de uma maior institucionalização do sistema, com a instalação do TPR. Com isso, um sistema judicial permanente foi incorporado às demais instituições do bloco.

Apesar do Protocolo de Olivos não ter acabado com o sistema de arbitragens *ad hoc*, instaurando no TRP uma instância de revisão, é também permitido a utilização do Tribunal de forma direta, como instância única, desde que as partes assim o estabeleçam.

Até a presente data, o TPR emitiu dois laudos, um relativo à um pedido de revisão da controvérsia entre Argentina e Uruguai sobre importação de pneus usados e o

2º. para decidir sobre uma questão preliminar no curso de uma controvérsia entre Argentina e Uruguai sobre a circulação em uma ponte que une os dois países.

### 3. O 1º. Laudo do TPR

O primeiro laudo a ser proferido pelo TPR tratava da revisão do laudo emitido por um tribunal arbitral *ad hoc*, na controvérsia entre Uruguai e Argentina sobre a proibição desta última da importação naquele país de pneus remodelados provenientes do Uruguai.

Com grande cuidado com relação a cada passo que tomava, o TPR modificou o laudo do tribunal *ad hoc*, e decidiu que a lei argentina que impunha a medida restritiva à importação era incompatível com a normativa do MERCOSUL. Para chegar a essa conclusão, analisou o alcance do recurso, separando as questões de fato das de direito, uma vez que o âmbito de sua atuação, de acordo com o artigo 17 do Protocolo de Olivos, cingia-se apenas às questões de direito e suas interpretações jurídicas. Trouxe inúmeras ilustrações da doutrina e da jurisprudência europeia para embasar sua decisão, que discutiu o âmbito do princípio do livre comércio e suas exceções.

Com efeito, sendo o princípio do livre comércio um dos pilares da integração, e base da normativa do MERCOSUL, restava analisar quais as situações que poderiam adquirir um status de excepcionalidade, com força para impedir a aplicação do princípio. Com relação a este ponto, as partes apresentavam argumentos opostos. Sustentava a Argentina que a proibição à importação se justificava, por ser uma exceção ao princípio geral baseada em uma necessidade de proteção ao meio-ambiente, visivelmente adequada ao sistema de exceções. Por seu turno, o Uruguai entendia que a violação não se sustentava, e ainda era de caráter discriminatório, já que os danos ao meio-ambiente continuavam a serem causados pelos pneus nacionais.

O TPR entendeu que o tribunal *ad hoc* cometera um erro jurídico ao não detalhar jurisprudencialmente os critérios utilizados para justificar a exceção ao princípio de livre comércio. Além disso, a medida tinha caráter discriminatório. Analisando a relação de proporcionalidade entre a restrição ao princípio de livre comércio e o efetivo dano ambiental que a liberalização implicaria, o TPR entendeu que o dano não era de natureza grave ou irreversível, pelo que não poderia sobrepor-se ao objetivo maior da integração: o livre comércio. Outro argumento de sua fundamentação era o efeito discriminatório da proibição à importação, pois os danos que se evitavam com a medida continuavam a ocorrer com o produto nacional, da mesma natureza.

Desta forma, ao modificar o laudo do tribunal *ad hoc*, o TPR declarou que a lei argentina sobre a proibição de importação de pneus remodelados era incompatível com a normativa do MERCOSUL, impondo-se a sua modificação pelas vias

<sup>12</sup> Cf. estudo anterior, ARAÚJO, Nadia, "Solução de controvérsias no Mercosul", in: CASELLA, Paulo Borba (coord.), Mercosul – Integração Regional e Globalização, Rio de Janeiro, Renovar, p. 99-141, 2000.

apropriadas e proibindo a adoção de qualquer outra medida contra o presente pronunciamento do TPR.

#### 4. O 2º. Laudo do TPR

No 2º. caso que lhe foi encaminhado, o TPR foi instado pela Argentina a se manifestar sobre uma questão prejudicial referente à arbitragem que se iniciava a seu pedido, com o Uruguai. A requerente, insatisfeita com o procedimento de escolha dos árbitros e após a negativa do Tribunal Ad Hoc à sua impugnação, recorreu ao TPR sobre esse ponto.

Foi a 1ª. vez que o TPR se reuniu para decidir com a totalidade de seus membros e a discussão dizia respeito à sua competência para decidir questões de natureza interlocutória, que no Brasil se assemelhavam a um agravo de instrumento.

Logo de início, a realização da reunião plenária dos membros causou discussão, pois o Protocolo de Olivos só a previa se a controvérsia dissesse respeito a mais de dois países. No entanto, em face do requerimento expresso da Argentina, e por ser medida de caráter substantivo para o funcionamento dos casos futuros, o TPR entendeu que seria conveniente a manifestação da totalidade de seus membros.

Em seguida, passou-se a discussão da própria competência do Tribunal, uma vez que nos termos do Protocolo de Olivos, artigo 17, só poderia haver revisão de laudo e nos limites do item 2, do mesmo artigo, cuidando apenas das questões de direito.<sup>13</sup>

Portanto, da análise do artigo acima, dois pontos se destacavam: o primeiro, de que para haver revisão era preciso haver um laudo, o que só poderia ser interpretado como laudo final do julgamento de uma controvérsia. No caso em questão, o Tribunal Ad Hoc iniciara seus trabalhos e havia ditado apenas uma resolução sobre o pedido da Argentina, de caráter interlocutório. Permitir a revisão dessa decisão implicaria em desenvolver uma sistemática em que também em outros momentos do curso da arbitragem, novamente o TPR pudesse ser instado a se manifestar, antes do laudo final. Em sua decisão, o TPR decidiu que isso contrariava a idéia de simplicidade e celeridade que deve reger os procedimentos arbitrais. Ademais,

<sup>13</sup> Artigo 17. Recurso de Revisão. 1. Qualquer das partes na controvérsia poderá apresentar um recurso de revisão do laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc ao Tribunal Permanente de Revisão, em prazo não superior a quinze (15) dias a partir da notificação do mesmo. 2. O recurso estará limitado a questões de direito tratadas na controvérsia e às interpretações jurídicas desenvolvidas no laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc (grifo nosso).

<sup>14</sup> Diz o artigo 3º. "O CMC poderá estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão, definindo seu alcance e seus procedimentos." O sistema de opiniões consultivas é conhecido de outras cortes internacionais, como a Corte Internacional de Justiça de Haia, que contém essa previsão no art. 65 de seu Estatuto, e na Corte Interamericana de Direitos Humanos, prevista no art. 64 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que já exarou diversas opiniões consultivas. Para uma melhor compreensão do papel das opiniões consultivas na Corte Interamericana de Direitos Humanos, veja-se RAMOS, André de Carvalho, *Direitos Humanos em Juízo*, São Paulo, Max Limonad, 2002, p. 341 e seguintes. Afirma o autor a importância da função consultiva das cortes internacionais, e da interamericana em particular, pois com base nesta é que se interpretam as normas jurídicas internacionais e fixa-se o conteúdo e alcance do direito internacional atual.

também foi decidido que não havia previsão para esse procedimento no Protocolo de Olivos, por não ser este o seu espírito de promover a solução de controvérsias de forma célere e direta.

O segundo ponto dizia respeito aos limites da revisão, mesmo de um laudo, que deviam cingir-se às questões jurídicas. Por esse sistema, o TPR não teria competência para rever questões de fato. Não haveria prejuízo para a Requerente porque, no momento oportuno, o da eventual revisão do laudo final, a questão poderia ser apresentada como como preliminar. Somente então o TPR analisaria sua competência a teor do disposto no artigo 17.

A decisão foi importante para que o TPR se manifestasse sobre o seu papel e o seu entendimento do instituto da arbitragem *ad hoc*, não se sobrepondo ao sistema escolhido pelas partes antes do momento da revisão. Isso porque o Protocolo de Olivos dá às partes duas alternativas: podem instituir um Tribunal Arbitral *Ad hoc* ou ir diretamente ao TPR, que então seria instância única.

#### 5. As opiniões consultivas

Uma das inovações do Protocolo de Olivos de seu antecessor – o Protocolo de Brasília –, é a possibilidade dada aos Estados de requisitar opiniões consultivas ao TPR. Embora o artigo seja lacônico no Protocolo de Olivos, a regulamentação adequada poderá dar a medida de sua necessidade e importância.<sup>14</sup> Coube ao CMC, através da Decisão n. 37/03 dar as primeiras diretrizes do instituto.<sup>15</sup>

Em verdade, embora não se tenha conseguido obter uma cláusula ao estilo do reenvio prejudicial existente na União Européia, que tem força obrigatória, há franca inspiração do instituto adotado naquele sistema. Com isso, abriu-se no Mercosul a possibilidade de uma interpretação uniforme de suas regras.

<sup>16</sup> Artigo 17. Recurso de Revisão. 1. Qualquer das partes na controvérsia poderá apresentar um recurso de revisão do laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc ao Tribunal Permanente de Revisão, em prazo não superior a quinze (15) dias a partir da notificação do mesmo. 2. O recurso estará limitado a questões de direito tratadas na controvérsia e às interpretações jurídicas desenvolvidas no laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc (grifo nosso).

<sup>17</sup> Diz o artigo 3º. "O CMC poderá estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão, definindo seu alcance e seus procedimentos." O sistema de opiniões consultivas é conhecido de outras cortes internacionais, como a Corte Internacional de Justiça de Haia, que contém essa previsão no art. 65 de seu Estatuto, e na Corte Interamericana de Direitos Humanos, prevista no art. 64 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que já exarou diversas opiniões consultivas. Para uma melhor compreensão do papel das opiniões consultivas na Corte Interamericana de Direitos Humanos, veja-se RAMOS, André de Carvalho, *Direitos Humanos em Juízo*, São Paulo, Max Limonad, 2002, p. 341 e seguintes. Afirma o autor a importância da função consultiva das cortes internacionais, e da interamericana em particular, pois com base nesta é que se interpretam as normas jurídicas internacionais e fixa-se o conteúdo e alcance do direito internacional atual.

<sup>18</sup> O Regulamento do Protocolo de Olivos dispõe sobre as opiniões consultivas no Capítulo II, artigos 2 a 13, de forma bastante extensa e detalhada: Artigo 2. Legitimação para solicitar opiniões consultivas: Poderão solicitar opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão (doravante TPR) todos os Estados Partes do MERCOSUL, atuando conjuntamente, os órgãos com capacidade decisória do MERCOSUL, e os Tribunais Superiores dos Estados Partes com jurisdição nacional, nas condições que se estabelecerem para cada caso; Artigo 3. Tramitação da solicitação dos Estados Partes do MERCOSUL, e dos órgãos do MERCOSUL. 1. Todos os Estados Partes do MERCOSUL, atuando conjuntamente, o CMC, o GMC ou a Comissão de Comércio do MERCOSUL (doravante CCM) poderão solicitar opiniões consultivas sobre qualquer questão jurídica compreendida no Tratado de Assunção, no Protocolo de Ouro

Hoje é assente que o grande trabalho de integração das normas comunitárias europeias foi realizado através do papel interpretativo exercido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Esse labor foi considerado como sendo a pedra angular na construção do direito comunitário, que não só foi utilizado por todos os países membros, como recebe uma interpretação uniforme aplicável a todos os tribunais nacionais do bloco.

A opinião consultiva não deve dizer respeito a um litígio determinado, mas sim ao caminho a ser tomado para dar a correta interpretação de um regramento mercosulino. É evidente que essa necessidade surgirá, no mais das vezes, das dúvidas dos juízes nacionais que estão aplicando esse direito.

Em 2006, a partir da iniciativa do Supremo Tribunal Federal brasileiro, durante o 4º. Encontro de Cortes Supremas dos Estados do Mercosul, foi elaborada uma proposta de regulamentação para o envio de consultas ao TPR pelos tribunais nacionais, afinal adotada no MERCOSUL.<sup>16</sup>

Pelas regras editadas, as solicitações seguem um procedimento comum, mas cada país regula internamente a tramitação de seus pedidos. As cortes supremas de cada país são as competentes para a solicitação, que deverá ser feita por escrito, e

Preto, nos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, nas Resoluções do GMC e nas Diretrizes da CCM. 2. O Estado ou os Estados Partes que desejem pedir uma Opinião Consultiva apresentarão um projeto de solicitação aos demais Estados com objetivo de consensuar seu objeto e conteúdo. Alcançado o consenso, a Presidência Pro Tempore preparará o texto da solicitação e o apresentará ao TPR através de sua Secretaria (doravante SF), prevista no artigo 35 deste Regulamento. 3. No caso em que os órgãos do MERCOSUL mencionados neste artigo decidam solicitar opiniões consultivas, a solicitação deverá constar na ata de Reunião na qual se decidiu solicitá-la. Essa solicitação será apresentada pela Presidência Pro Tempore ao TPR através da SF. Artigo 4. Tramitação da solicitação dos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes. 1. O TPR poderá emitir opiniões consultivas que sejam solicitadas pelos Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes com jurisdição nacional. Neste caso, as opiniões consultivas deverão referir-se exclusivamente à interpretação jurídica da normativa MERCOSUL, mencionada no artigo 3. parágrafo 1 do presente Regulamento, sempre que se vincularem com causas que estejam em tramitação no Poder Judiciário do Estado Parte solicitante. 2. O procedimento para solicitação de opiniões consultivas ao TPR previsto no presente artigo será regulamentado uma vez consultados os Tribunais Superiores de Justiça dos Estados Partes. Artigo 5. Apresentação da solicitação de opiniões consultivas. Em todos os casos, a solicitação de opiniões consultivas apresentar-se-á por escrito, formulando-se em termos precisos a questão a respeito da qual se realiza a consulta e as razões que a motivam, indicando nas normas MERCOSUL vinculadas à petição. Da mesma forma, deverá se fazer acompanhar, se for o caso, de toda a documentação que possa contribuir para sua apreciação. Artigo 6. Integração, convocatória e funcionamento do Tribunal Permanente de Revisão. 1. Para emitir opiniões consultivas, o TPR estará integrado por todos os seus membros. 2. Recebida a solicitação, o Secretário do TPR procederá imediatamente a comunicar tal solicitação aos membros do TPR. 3. Os membros do TPR decidirão, de comum acordo, qual deles será encarregado da tarefa de coordenar a redação da resposta à consulta. Em caso de não haver acordo a respeito, o Presidente do TPR designará, por sorteio, o árbitro que desempenhará essa tarefa. 4. O TPR incluirá em suas regras de procedimento as que corresponderam à tramitação das opiniões consultivas. Artigo 7. Prazo para emitir opiniões consultivas. 1. O TPR se pronunciará por escrito dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias contados a partir da recepção da solicitação da Opinião Consultiva. 2. A fim de emitir opiniões consultivas, o TPR funcionará mediante intercâmbio de comunicações à distância, tais como fax e correio eletrônico. Caso o TPR estime necessário reunir-se, informará previamente aos Estados Partes, a fim de que estes prevejam os fundos necessários para assegurar seu funcionamento. Artigo 8. Atuações do Tribunal Permanente de Revisão. O TPR poderá solicitar aos peticionantes de opiniões consultivas os esclarecimentos e a documentação que estime pertinentes. O diligenciamento dos mencionados trâmites não suspenderá o prazo assinalado no artigo anterior, a menos que o TPR o considere necessário. Artigo 9. Conteúdo das opiniões consultivas. 1. As opiniões consultivas serão fundamentadas na normativa mencionada no artigo 34 do Protocolo de Olivos e deverá conter: a) uma relação das questões submetidas à consultab.

segundo os requisitos do artigo 4º. da decisão. É necessário fazer uma exposição dos fatos e do objeto da solicitação, juntamente com as razões do pedido e indicação da norma do MERCOSUL em que se baseia o mesmo.

Para emitir uma opinião consultiva, o TPR reunir-se-á com todos os membros, com prazo de 45 dias. Poderá pedir às partes documentos de esclarecimentos sobre a consulta e a decisão final será publicada no Boletim Oficial do Mercosul.

Apesar dessas decisões não terem caráter vinculante nem obrigatoriedade, seu poder de persuasão não deve ser menosprezado, em face da expertise do TPR. Só através de uma sólida motivação, as opiniões consultivas poderão garantir sua adoção pelos tribunais nacionais da interpretação da legislação comunitária. O fortalecimento do Estado do Direito no Mercosul virá através da adquirida confiança em sua arquitetura judicial.

A convivência entre os predicados internos de independência da função judicial, presente em todas as constituições dos países membros, com a acitação do papel do TPR ao editar opiniões consultivas dirigidas aos juízes nacionais dependerá de delicada engenharia judicial. De um lado, a independência dos juízes gera a possibilidade de julgamentos contraditórios. De outro, a tradição da common law, e a importância da força de seus precedentes, dá às decisões passadas grande autoridade na hora de julgar litígios presentes.<sup>17</sup> Adotar-se uma postura mais próxima do sistema anglo-saxão será um fator positivo, para que as opiniões consultivas dadas para determinado país norteiem a aplicação da norma comunitária em outros membros. Com isso, haverá uma maior uniformidade na aplicação da normativa do Mercosul, e contribuirá para o fortalecimento do processo de integração.

um resumo dos esclarecimentos dos solicitantes; se o Tribunal os tiver pedido; c. o parecer do TPR com a opinião da maioria e as opiniões em dissidência, se for o caso. 2. As opiniões consultivas serão fundamentadas e assinadas por todos os árbitros intervenientes. Artigo 10. Conclusão do procedimento consultivo. 1. O procedimento consultivo será finalizado com: a. a emissão das opiniões consultivas; b. a comunicação ao peticionante de que as opiniões consultivas não serão emitidas por alguma causa fundamentada, tal como a falta dos elementos necessários para o pronunciamento do TPR; c. o início de um procedimento de solução de controvérsias sobre a mesma questão. Nesse caso, o procedimento consultivo deverá ser finalizado pelo TPR sem mais trâmite. 2. Estas decisões serão notificadas a todos os Estados Partes, através da SF. Artigo 11. Efeito das opiniões consultivas: As opiniões consultivas emitidas pelo TPR não serão vinculantes nem obrigatórias. Artigo 12. Impedimentos: O TPR não admitirá solicitações de opiniões consultivas, quando: a. resultarem impropriedades de acordo com os Artigos 1 a 3 do presente Regulamento; b. encontrar-se em curso qualquer procedimento de solução de controvérsias sobre a mesma questão. Artigo 13. Publicação das opiniões consultivas. As opiniões consultivas emitidas pelo TPR serão publicadas no Boletim Oficial do MERCOSUL.

<sup>16</sup> O Anteprojeto de Regulamento da tramitação de solicitação de opiniões consultivas, resultado do 4º. Encontro de Cortes Supremas, foi transformado na Decisão n. 2/07 do CMC.

<sup>17</sup> Cf. ZALDUENDO, Suzana Czaj, "El Protocolo de Olivos y la interpretación uniforme de la normativa mercosur", in Solución de Controversias no Mercosul, Brasília, MRE, 2003, p. 210.

### Conclusões

A análise do sistema implantado no MERCOSUL, especialmente depois da instalação do TPR demonstra que o bloco caminha para uma maior institucionalização de seus órgãos. O sistema judicial em questão, embora ainda sem a densidade do seu modelo europeu, avançou significativamente nos últimos anos.

Os laudos analisados demonstram que o TPR tem assumido o seu papel e espera-se para breve a edição de opiniões consultivas, especialmente agora que a regulamentação necessária já foi editada.

No 1º. Laudo, o TPR exercitou o seu papel revisional, preocupando-se em fundamentar extensivamente sua decisão, de molde a esclarecer em pormenores o seu papel de intérprete dos princípios do direito comunitário do bloco.

No 2º. Laudo, sua visão do Protocolo de Olivos deu-se dentro do espírito de sua criação, com a preservação do instituto da arbitragem dentro dos parâmetros internacionais. A proliferação de recursos de caráter interlocutórios não previstos na normativa do Mercosul seria contrária ao espírito de solução de controvérsias escolhido pelo Bloco.

A utilização do TPR como instância de produção da interpretação da normativa do MERCOSUL, através da edição de opiniões consultivas, também influirá na maneira pela qual os tribunais nacionais vão implementar os princípios da integração e por conseguinte, o livre comércio entre os países.

Na Europa, o papel do Tribunal de Justiça da União Européia sempre foi considerado como crucial para decidir os rumos da integração e impor no dia-a-dia aos estados, o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do bloco. Ainda é cedo para saber se o TPR terá o mesmo papel no MERCOSUL, mas certamente já se pode dizer que a existência da instituição, em pleno funcionamento, tem auxiliado o adensamento das relações entre os países.

\*\*\*