

A SISTEMÁTICA PARA SOLICITAÇÃO DE OPINIÕES CONSULTIVAS JUNTO AO TPR, SUA REGULAMENTAÇÃO PELO ESTADO BRASILEIRO E A IMPORTÂNCIA DE TAL SISTEMA PARA O AVANÇO DO MERCOSUL

THE SISTEMATIC TO REQUEST ADVISORY OPINIONS TO TPR AND IT'S REGULATION IN THE BRAZILIAN STATE AND THE IMPORTANCE OF THIS SISTEMATIC TO THE ADVANCEMENT OF MERCOSUR

Natalia Maria Ventura da Silva Alfaya¹

RESUMO

Como forma de contribuir para o avanço de seu processo de integração, o MERCOSUL instituiu uma sistemática para a solução de controvérsias e harmonização de interpretações dos dispositivos mercusolinos. Tal sistemática institui um Tribunal Permanente com competência para emitir pareceres em resposta a solicitação de opiniões consultivas formuladas pelos legitimados para tal, entre esses, os Tribunais Superiores de Justiça dos Estados parte. O objeto de pesquisa deste artigo, que se utiliza do método dedutivo e descritivo, é justamente este Tribunal Permanente e os procedimentos envolvidos na emissão destes pareceres, além da importância destes para o desenvolvimento do bloco regional e a posição do Estado brasileiro frente a esta sistemática e ainda a possibilidade de uma interpretação vinculativa de tais pareceres. Para

¹ Aluna Regular do Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina. Especialista em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Estadual de Londrina. E-mail: naty.alfaya@gmail.com.

tal é feita uma breve análise histórica do Tribunal Permanente e de suas competências, passando a descrição das regulamentações no âmbito externo e interno desta sistemática, chegando a importância da instituição deste sistema de consultas opinativas e quais os benefícios que este pode gerar ao MERCOSUL e finalmente uma breve análise sobre quais aspectos podem dotar tais pareceres de certo caráter cogente frente aos Estados parte.

Palavra-chave: Mercado Comum do Sul, Tribunal Permanente de Revisão, opinião consultiva.

ABSTRACT

As a contribution to the advancement of its integration process, MERCOSUR established a system for settling disputes and harmonization of interpretations of its devices. This system creates a Permanent Court with jurisdiction to present opinions in response to requested advisory opinions by the legitimated to do so, among these, the High Courts of Justice of member States. The object of this paper, which uses the deductive and descriptive method, is precisely the Permanent Court and the procedures involved in these opinions, in addition to their importance to the development of the regional integration and the position of the Brazilian government about this systematic. For this, is presented a brief historical analysis of the Permanent Court and its jurisdiction, going through the description of the external and internal regulations about this systematic, reaching a view of the importance of the institution of this system of this advisory opinions and what benefits this can bring to MERCOSUR and finally a brief analyses about which aspects can provide a certain grade of cogency to this advisory opinions.

Key-word: MERCOSUR, Permanente Review Court, advisory opinion.

Sumário: Introdução 1. Breve Histórico do TPR e suas Competências 2. A Decisão nº 02/2007 do Conselho do Mercado Comum 3. A Emenda Regimental nº 48/2012 do

Supremo Tribunal Federal 4. A Importância do Estabelecimento de um Sistema de Harmonização jurídica dentro do MERCOSUL 5. Possibilidade de Interpretação Vinculativa dos Pareceres do TPR. Conclusão.

INTRODUÇÃO

Um dos sustentáculos para o bom andamento de um processo de integração entre Estados é a instituição de uma forma de resolução de conflitos internos e de uniformização da interpretação das normas geradas pelos Tratados e demais documentos instituídos dentro do bloco.

Assim, de nada serviria a formalização e aceitação de regras de conduta interna para os membros do grupo se não fosse estipulada por quais meios e sob a competência de quais órgãos se dá o sistema de harmonização da interpretação das normativas regionais a fim de guiar os países em uma direção comum e benéfica ao bloco.

Quando da assinatura do Tratado Assunção, que constituiu o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, já havia a preocupação com a formulação deste sistema de resolução de conflitos e uniformização da interpretação das normas instituídas pelo bloco regional.

No entanto, apenas no ano de 2002, com a assinatura do Protocolo de Olivos, foi formulado um sistema que, embora ainda provisório, estabelece de forma clara o processo de solução de controvérsias dentro do MERCOSUL instituindo, inclusive, um tribunal permanente, o Tribunal Permanente de Revisão - TPR, sendo este órgão competente também para o direcionamento de consultas opinativas pelo judiciário dos Estados parte.

Com a estruturação do TPR, criou se para os Estados parte a obrigação de regulamentarem internamente de que forma se dariam tais consultas.

O Brasil foi o último dos membros do bloco a fazer esta regulamentação, tendo o Supremo Tribunal Federal – STF aprovado apenas em abril/2012 a Emenda Regimental nº 48 que pormenoriza o procedimento a ser seguido pelos juízes e/ou partes de litígios nacionais que envolvam direito de integração.

Desta forma, o objeto de estudo do presente artigo é o sistema instituído pelo MERCOSUL para o acesso ao TPR e a regulamentação deste sistema pelo Estado brasileiro sobre as formas pelas quais as consultas opinativas podem ser solicitadas.

Indagando a respeito da relevância deste mecanismo na construção de uma cultura jurídica, política e social regional que crie bases sobre as quais possa avançar e se aprofundar o processo de integração regional e ainda sobre a força vinculativa, explícita ou subjetiva, ou não de tais pareceres.

1. BREVE HISTÓRICO E COMPETÊNCIAS DO TPR

Um dos pilares que sustentam o bom andamento de um processo de integração é um bem estruturado sistema de solução de controvérsias e harmonização da interpretação de suas normas.

É notória a importância da harmonização do entendimento dos judiciários nacionais quanto aos temas regulados no âmbito do bloco regional, afinal, em última instância, são eles quem levam estas normativas às vidas dos nacionais. E, caso haja interpretações distintas em relação aos tratados, protocolos e outras normativas, a evolução da integração se torna difícil.

O MERCOSUL foi criado através do Tratado de Assunção, assinado em 1991 pela República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai.

Os considerandos de tal Tratado expõem as razões que levaram os países, a partir de então nomeados de “Estados parte”, a criarem o MERCOSUL, sendo estes, basicamente:

- a necessidade de ampliação dos mercados nacionais como forma de acelerar os processos de desenvolvimento econômicos, respeitando a justiça social;
- a necessidade de um uso mais eficaz dos recursos disponíveis;
- o melhoramento das interconexões físicas;
- complementação dos diversos setores da economia;
- respeito aos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;
- a evolução de acontecimentos internacionais, especialmente a formação de outros blocos econômicos de grande porte e a

necessidade de fazer frente a estes novos personagens internacionais e de melhorar a inserção dos Estados parte no cenário internacional; e

- a necessidade de esforços conjuntos para o desenvolvimento científico e tecnológico a fim de melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Estados parte.

Assim, tendo em mente tais objetivos, os Estados parte assinaram e se comprometeram mutuamente em aplicar os esforços necessários ao desenvolvimento do bloco.

Já quando daquele compromisso, os Estados parte tinham consciência da enorme importância de se estabelecer um sistema de solução das controvérsias que surgiriam ao longo do processo de integração.

Assim, o Anexo III do Tratado de Assunção previu um sistema de solução de controvérsias ainda muito inicial, baseado unicamente nas negociações diretas entre os Estados parte com a possibilidade de intervenção pelo Grupo Mercado Comum - GMC, nos seguintes termos:

1. As Controvérsias que possam surgir entre os Estados Partes como consequência da aplicação do Tratado serão resolvidas mediante negociações diretas.

No caso de não lograrem uma solução, os Estados Partes submeterão a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum que, após avaliar a situação, formulará no lapso de sessenta (60) dias as recomendações pertinentes às Partes para a solução do diferendo. Para tal fim, o Grupo Mercado Comum poderá estabelecer ou convocar painéis de especialistas ou grupos de peritos com o objetivo de contar com assessoramento técnico.

Se no âmbito do Grupo Mercado Comum tampouco for alcançada uma solução, a controvérsia será elevada ao Conselho do Mercado Comum para que este adote as recomendações pertinentes.

2. Dentro de cento e vinte (120) dias a partir da entrada em vigor do Tratado, o Grupo Mercado Comum elevará aos Governos dos Estados Partes uma proposta de Sistema de Solução de Controvérsias, que vigerá durante o período de transição.

3. Até em 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes adotarão um Sistema Permanente de Solução de controvérsias para o Mercado comum.

Importante dar destaque para o item 3 (três) do anexo acima transcrito, que previa uma sistemática definitiva até o final do ano de 1994. Não foi possível aos Estados parte cumprirem tal meta, assim, foi assinado, no mesmo ano de 1991, o Protocolo de Brasília, que, entre outros aspectos, nos limitando ao objeto deste artigo, determinou o processo de solução de controvérsias que vigoraria durante o período de transição até que fosse firmado um sistema definitivo.

Neste Protocolo de Brasília, foi pormenorizado o procedimento de solução de controvérsias, mantendo a preferência pelas negociações diretas com a intervenção do GMC.

As novidades trazidas por este Protocolo são a previsão de procedimento arbitral, a ser coordenado pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL – SAM e que tramitará frente a um Tribunal *ad hoc* formado por 3 (três) árbitros, sendo um de cada Estado parte envolvido na controvérsia e um terceiro escolhido de comum acordo, e a possibilidade de reclamação por particulares (pessoas físicas ou jurídicas) quanto a sanções ou aplicação, por qualquer dos Estados partes, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, das decisões do Conselho do Mercado Comum ou das resoluções do Grupo Mercado Comum.

Se seguiu ao Protocolo de Brasília (1991) um novo protocolo para melhorar a sistemática de solução de controvérsias entre os Estados parte, o Protocolo de Olivos.

Tal protocolo firmado em 2002 implementou avanços ao sistema anterior com a determinação detalhada do processo a ser seguido para a solução de controvérsias dentro do MERCOSUL.

Ainda que mais bem estruturado que o predecessor, manteve o caráter de transitoriedade, indicando a constituição de um sistema definitivo para quando o MERCOSUL encerrar o processo de convergência para uma tarifa externa comum – TEC.

Importante destacar que se trata de um sistema com detalhamento processual e que institui um tribunal permanente, o TPR, com competências para se manifestar sobre as controvérsias levadas a ele pelos Estados parte e, no que interessa a este trabalho, para receber consultas e emitir pareceres a respeito da correta interpretação das normas de

integração assim como para análise de divergências interpretativas quanto às normas firmadas pelos Estados partes, a pedido destes e/ou dos demais legitimados.

O referido protocolo prevê as opiniões consultivas em seu artigo 3º (terceiro) redigido nos seguintes termos:

O Conselho do Mercado Comum poderá estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão definindo seu alcance e seus procedimentos.

São legitimados para buscar tais pareceres: Conselho do Mercado Comum, Grupo do Mercado Comum, Comissão de Comércio do Mercosul e as Cortes Suprema de Justiça dos Estados parte quando houverem questões sendo discutidas judicialmente e que envolvam a correta interpretação das normas do bloco.

Dentre estas, será analisada a possibilidade de solicitação de opiniões consultivas pelas Cortes Supremas e, em especial, a regulamentação do Estado Brasileiro quanto à procedimentalização de tais consultas, iniciando pela apreciação da Decisão nº 2/2007 do Conselho do Mercado Comum, que detalha o mecanismo de acesso ao TPR determinando os aspectos processuais para tal.

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

Denotando a importância das opiniões consultivas para o avanço do bloco e no intuito de regulamentar o uso deste instrumento de forma igualitária pelos Estados parte, foi proferida pelo Conselho do Mercado Comum em 18 de janeiro de 2007, a decisão nº 02 que estabelece o procedimento a ser seguido pelos Estados parte para a realização daquelas junto ao TPR.

Já em seu considerando a referida decisão demonstra a enorme importância da regulamentação destas consultas:

“La necesidad de reglamentar la tramitación de las opiniones consultivas solicitadas al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR (TPR) por los Tribunales Superiores de Justicia de los

Estados Partes, con la finalidad de contribuir a la interpretación y aplicación correctas y uniformes de las normas del MERCOSUR”

A decisão específica qual órgão judicial interno possui legitimidade ativa para apresentar tais consultas nos termos seguintes:

Art. 2 – Consideránse competentes para solicitar opiniones consultivas al TPR, los siguientes tribunales de los Estados Partes:

- Por la República Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación;
- Por la República Federativa de Brasil, Supremo Tribunal Federal;
- Por la República del Paraguay, Corte Suprema de Justicia; y
- Por la República Oriental del Uruguay, Suprema Corte de Justicia y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Assim, no caso brasileiro, foi considerado como competente para encaminhar tais consultas opinativas ao TPR, o Supremo Tribunal Federal.

É importante que se destaque que, muito embora a decisão ora estudada estabeleça o andamento processual de uma consulta opinativa quando esta é remetida por uma Corte Suprema de Justiça de um Estado parte, esta mesma decisão conserva um alto grau de discricionariedade aos Estados parte, ao estabelecer, logo no artigo 1º, a competência dos respectivos Tribunais de constituir procedimentos internos próprios pertinentes à operacionalização da consulta.

“Art. 1 – El procedimiento de solicitud de opiniones consultivas formuladas por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes obedecerá las reglas establecidas en este Reglamento.

Cada Tribunal Superior de Justicia de los Estados Partes, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, establecerá las reglas internas de procedimiento para la solicitud de opiniones consultivas a que se refiere este Reglamento, verificando la adecuación procesal de la solicitud”

Estipula, ainda, as regras gerais a serem seguidas, determinando o trâmite a partir da solicitação pelos Tribunais Superiores dos Estados parte até a final emissão do parecer pelo TPR. Qual seja:

- envio por escrito da solicitação para o Tribunal Permanente de Revisão através de sua Secretaria;
- encaminhamento de cópias da solicitação para a Secretaria Administrativa do MERCOSUL e para os Tribunais Superiores dos demais Estados parte;
- recebida a solicitação de manifestação pela Secretaria do TPR, esta encaminha imediatamente aos árbitros membros do Tribunal informando, se for o caso, se existem outros pedidos de manifestação iguais ou semelhantes ao apresentado;
- o pedido de manifestação é informado ao Grupo do Mercado Comum;
- o presidente do TPR juntamente com os demais árbitros membros, designa o árbitro responsável por coordenar a resposta. Se não houver consenso entre os membros do Tribunal quanto a um nome, será promovido um sorteio;
- dentro de um prazo de 15 dias os integrantes do Grupo do Mercado Comum poderão enviar ao TPR suas considerações a respeito da consulta, sendo estas unicamente informativas, sem qualquer característica vinculante;
- o parecer a respeito da consulta opinativa será formulado e encaminhado diretamente ao Tribunal Superior do Estado parte solicitante, e encaminhadas cópias aos demais Tribunais Superiores e à Secretaria Administrativa do MERCOSUL.

O procedimento acima descrito garante que todos os pedidos de consulta opinativa sejam tratados de forma igualitária perante o Tribunal, mas deixa, à conveniência e características próprias dos Estados parte, o estabelecimento do procedimento interno até que a consulta chegue às Cortes Superiores, competentes para encaminhá-la ao TPR.

No caso brasileiro, tal regulamentação foi realizada pelo Supremo Tribunal Federal apenas em abril/2012, por meio da Emenda Regimental nº 48.

3. A EMENDA REGIMENTAL Nº 48/2012 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Fazendo uso da competência determinada na decisão nº 2 proferida pelo Conselho do Mercado Comum, em 03 de abril de 2012 foi publicado pelo Supremo Tribunal Federal - STF a Emenda Regimental nº 48/2012 que regulamenta o procedimento para que uma solicitação de consulta opinativa possa chegar ao STF e, assim, ser remetida ao TPR seguindo o trâmite descrito no tópico anterior.

A Emenda aponta como legitimados a solicitar pedido de encaminhamento de consulta ao TPR os magistrados ou as partes que estejam envolvidos em demanda judicial em que se careça de definição da interpretação mais adequada e pertinente a dispositivo do direito de integração mercusolino.

A Emenda Regimental em questão estipula os requisitos a serem preenchidos para a aceitação da solicitação pelo STF são eles:

- formulação por escrito;
- apresentação dos comentários redigidos pelas partes envolvidas no litígio e/ou pelo Ministério Público no que lhe couber, além de documentações que o magistrado, as partes ou o Ministério Público acreditem ser úteis;
- exposição dos fatos e do objeto da solicitação;
- descrição das razões que motivaram a solicitação;
- determinação expressa da norma do MERCOSUL a respeito da qual se realiza a consulta; e
- indicação do juízo e da ação que originaram a solicitação.

Presentes as condições acima elencadas, o Presidente do Supremo Tribunal Federal colhe os votos dos demais ministros, por meio de sistema eletrônico ou, se entender mais conveniente, encaminha cópias e marca audiência para que se manifestem a respeito da presença das exigências regimentais e sobre a aceitação ou não do pedido.

Aceito o pedido de consulta, este será encaminhado ao TPR nos termos do procedimento previsto na decisão do Conselho do Mercado Comum nº 02/2007.

Ao final, a Emenda Regimental, dá destaque ao caráter não vinculativo do parecer emitido pelo TPR quando consultado a respeito da correta interpretação de norma mercosulina.

A elaboração desta emenda regimental é demonstração cabal de que o Estado Brasileiro está absolutamente envolvido com o bom desenvolvimento do MERCOSUL e o reconhecimento da importância de um sistema de harmonização jurídica dentro do bloco. É de se destacar inclusive que tal disposição estatal é demonstrada na Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 4^a, parágrafo único, que consagra como um dos princípios que norteiam as relações internacionais da república o desenvolvimento de uma comunidade de nações latino-americanas, nos seguintes termos:

“**Art. 4º** - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

Parágrafo único - A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

O estabelecimento de uma sistemática coerente de solução de conflitos e de harmonização jurídica dentro do MERCOSUL se mostra indispensável ao avanço dos Estados parte em direção aos objetivos traçados para o bloco ora estudado.

4. A IMPORTÂNCIA DO ESTABELECIMENTO DE UM SISTEMA DE HARMONIZAÇÃO JURÍDICA DENTRO DO MERCOSUL

É certo que, sendo países ainda em vias de desenvolvimento, para melhor enfrentarem o mercado global e incentivar o desenvolvimento de suas economias, é necessário aos Estados latino-americanos que aprofundem seu processo de integração, passando a agir de forma conjunta frente a outros países ou bloco regionais.

Este agir conjunto garante maior representação internacional e maiores possibilidades de negociação no mercado internacional. Esta melhor posição internacional

possibilita que seja possível o alcance de posições mais favoráveis às economias latino-americanas.

É preciso atentar, no entanto, particularmente quanto ao processo de integração do MERCOSUL, que os Estados parte possuem grandes discrepâncias nas mais diversas áreas, entre elas a social, cultural, econômica e jurídica que se mostram grandes obstáculos a serem superados pelo processo de integração.

Para o avanço deste processo, é necessário que estas diferenças sejam paulatinamente reduzidas possibilitando o convívio mais próximo dos povos latino-americanos envolvidos.

Esta aproximação dos povos latino-americanos é o que convencerá as populações da importância de tal integração e estas, por sua vez, apoiaram com maior afinco os governos dispostos a investir em tal processo.

O apoio interno da população, sem dúvida, é de grande valia aos governos e, além disso, gera maior segurança no andamento e aprofundamento da integração, uma vez que, sendo países, ao menos teoricamente, de forma democrática, a vontade popular encaminhará ao poder governos comprometidos com o MERCOSUL, afastando aqueles que desconsideram a importância de tal bloco.

Pelas ponderações acima e pelas já apresentadas neste artigo fica clara a importância de um sistema de solução de controvérsias e harmonização de interpretações para auxiliar nesta aproximação e, por consequência, para o desenvolvimento do MERCOSUL.

É de se destacar que, embora o sistema apresentado pelo Protocolo de Olivos, regulamentado, externamente pela Decisão nº 02/2007 do Conselho do Mercado Comum, e internamente, no caso brasileiro, através da Emenda Regimental nº 48/2012 do Supremo Tribunal Federal, seja transitório, ele já se mostra como um avanço para o processo de integração do MERCOSUL.

A sistemática de harmonização de controvérsias e consultas opinativas atual, prevista no Protocolo de Olivos, se mostra melhor estruturada que a contida no Protocolo de Brasília, anteriormente aplicada, uma vez que prevê detalhadamente o caminho processual a ser seguido por todos os Estados parte caso exista alguma controvérsia a solucionar ou interpretação e/ou aplicação normativa a harmonizar.

Esta nova sistemática gera aos Estados parte maior segurança a respeito dos processos envolvidos em uma controvérsia ou, no que interessa a este trabalho, para que se consulte qual a interpretação mais adequada a determinada norma mercosulina.

Isso ocorre uma vez que os Estados parte tem a garantia de que o processo seguido será o já conhecido e regulamentado e que os entendimentos emitidos pelo TPR serão coerentes entre si, gerando uma jurisprudência deste Tribunal, não havendo riscos de interpretações distintas pelo Tribunal de uma mesma normativa mercosulina.

Os pareceres proferidos pelo TPR, embora não detenham caráter explicitamente vinculativo, sendo garantido às Supremas Cortes de Justiça dos Estados parte ou demais membros do poder judiciário da possibilidade de afastar seus termos e entender de forma distinta, são forte instrumento de aproximação dos povos dos Estados parte, criando um ambiente propício para o aprofundamento do processo de integração.

O TPR e seu procedimento são ainda embriões, mas se constituem em um passo importante para aproximar os Estados parte social, cultural, econômica e, quanto ao objeto deste estudo, juridicamente. Este primeiro passo é importante para garantir o avanço do bloco até que chegue o momento de instituir um sistema permanente, quem sabe com maior capacidade impositiva.

5. POSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO VINCULATIVA DOS PARECERES DO TPR

Como se verifica dos termos do Protocolo de Olivos e das regulamentações, externa e interna, os pareceres apresentados pelo TPR não possuem, explicitamente, um caráter vinculante.

Entretanto, é de ser analisado se, em razão dos interesses políticos dos Estados parte e da importância dada a estes pela Comunidade mercosulina, os referidos pareceres possuem, de forma implícita, um certo grau de caráter vinculativo.

Dentro do âmbito do Direito Internacional, que inclui o Direito de Integração, estrutura normativa guia do processo vivenciado pelo MERCOSUL, a cogência, ou seja, a obrigatoriedade de uma norma, uma decisão ou um parecer, está vinculada à aceitação

pelos estados envolvidos desta característica e pela importância dada à mesma pelos demais Estados.

Isto é dizer, que um documento de Direito Internacional, inclusive os pareceres emanados do TPR, só se tornam obrigatórios aos Estados se estes a entendem como suficientemente relevante.

Ainda, é preciso entender que, diferentemente do que ocorre com o direito interno dos Estados, a cogência no âmbito do direito Internacional não é um conceito firme e imutável, mas sim uma ideia dinâmica e flexível possuindo diversos níveis de alcance.

Os termos constantes dos Tratados são, sem sombra de dúvida obrigatório, cogentes, aos Estados signatários, entretanto, existem costumes internacionais, normas não escritas, por alguns autores chamadas de “soft Law”, que para serem consideradas obrigatórias, é preciso que se prove sua existência e que a Comunidade Internacional a entenda como indispensável às relações internacionais.

Diminuindo este universo apenas para o que importa ao objeto do presente trabalho, temos que, embora os costumes não constem expressamente dos Tratados, Protocolos e demais normativas, algumas condutas são esperadas e até exigidas dos Estados parte pelos demais Estados parte do MERCOSUL.

É possível enxergar nos pareceres emitidos pelo TPR com base em consultas opinativas esta característica de costume regional. Afinal, que motivo teriam os Estados parte em firmar e regulamentar o funcionamento de um Tribunal Permanente com tal competência se não fosse esperado por todos que os demais envolvidos respeitem estes pareceres e se submetam a eles?

Embora não se possa falar que os pareceres apresentados pelo TPR são explicitamente vinculativos, ou que estes se colocam acima da soberania interna dos Estados parte, é possível vislumbrar certo grau de cogência nestes pareceres, uma vez que eles refletem o entendimento do TPR frente a determinada situação.

Este entendimento é apresentado com a esperança que seja seguido tanto pelos envolvidos na consulta opinativa como pelos demais envolvidos nas relações internas do MERCOSUL, este é o nobre papel de harmonização jurídica exercido pelo TPR. Ao apresentar seu entendimento quanto a determinada questão está, em última instância, demonstrando o entendimento da comunidade regional, entendimento que, se

acompanhado pelos demais, guiará o processo de integração na direção de seus objetivos, gerando o bem comum dentro do bloco.

É plenamente possível entender, ainda, que, sendo o parecer demonstração do entendimento do TPR, caso seja futuramente apresentada ao Tribunal Permanente do MERCOSUL uma controvérsia baseada na mesma norma mercosulina, o TPR decidirá no mesmo sentido do parecer já emitido.

Desta forma, um Estado parte que se posicione contrário ao entendimento expressado pelo TPR, além de sofrer as consequências do desconforto diplomático que tal medida causa, deve ter a ciência que, caso acionado através daquele Tribunal, tem suas chances de êxito bastante reduzidas.

É importante destacar ainda que todo o relacionamento internacional, incluído neste as relações entre os Estados parte e demais agentes envolvidos com o desenvolvimento interno do MERCOSUL, é construído tendo como base a concessão mútua e, especialmente, a confiança.

Assim, embora os Estados parte possam tecnicamente se recusar a acompanhar o entendimento contido em um parecer solicitado ao TPR, tal posicionamento pode se mostrar pouco atraente, pois tal conduta transparece como uma quebra deste elo de confiança mútua e o desgaste frente à comunidade regional causado gera consequências e dificuldades nas mais diversas áreas.

Ainda, é parte intrínseca da dinâmica das relações internacionais que os Estados se sujeitem aos entendimentos expressados pelos Tribunais internacionais a que se vinculam, pois estes se configuram, em última instância, no entendimento da Comunidade Internacional. Dentro do MERCOSUL todos os Estados parte se vincularam ao TPR ao firmarem o Protocolo de Olivos, que o criou, e, assim, embora tenham determinado que os pareceres de tal Tribunal não se impõe vinculativamente a estes, são claros os prejuízos que podem advir se um Estado parte se recusar a seguir o entendimento apresentado pelo TPR.

Desta forma, é possível vislumbrar que, ainda que de forma indireta e implícita, os pareceres apresentados pelo TPR possuem algum grau de cogência, em vista de se revestirem em entendimentos, em última instância, da comunidade regional e, portanto, é o costume regional que sejam seguidos pelos Estados parte.

Embora sejam conceitos subjetivos, os costumes regionais vinculam os Estados parte do MERCOSUL uma vez que é esperado pelos demais Estados parte que sejam seguidos os entendimentos do TPR e, como já disto, quando um Estado quebra esse elo de confiança é certo que as consequências virão.

CONCLUSÃO

Para que um processo de integração entre Estados avance de forma segura e adequada é necessário seja instituído um sistema de harmonização de interpretações.

Não pode ser diferente com o MERCOSUL. Para que este bloco se desenvolva é preciso que os Estados parte empenhem seus esforços no sentido do bem comum sem que divergências interpretativas fiquem sem solução clara, o que acarretaria em graves obstáculos ao bloco.

Desta forma, a participação do TPR é intensa e absolutamente indispensável, no sentido de que este Tribunal tem competência para apresentar pareceres quanto à adequada interpretação das normas mercosulinas, ainda que as previsões e normatização não dotem, expressamente, estes pareceres de caráter vinculativo.

O respeito a tais pareceres se reveste no manto dos costumes regionais, assim, embora não expressamente previstas em um Tratado ou Protocolo, existem graves consequências quando de seu descumprimento.

Com a apresentação de tais pareceres, o TPR ajuda a criar dentro do MERCOSUL uma maior cultura de integração, colaborando para uma gradual diminuição das discrepâncias sociais, culturais, econômicas e, principalmente, jurídicas.

Esta aproximação é requisito fundamental para que o MERCOSUL avance em seus objetivos, pois esta aproximação gera nas populações dos Estados parte uma maior consciência da importância do processo de integração para o desenvolvimento e melhora da qualidade de vida destas populações. Esta consciência faz com que os governos mais envolvidos com o processo de integração recebam maior apoio popular e se mantenham à frente dos Estados parte.

O Estado brasileiro reconhece a importância do TPR e de uma melhor sistemática de resolução de conflitos e harmonização interna para que a integração dentro do MERCOSUL possa se aprofundar.

Demonstração disso é a regulamentação do procedimento pelo qual magistrados e partes em processos judiciais nacionais possam buscar auxílio interpretativo junto ao TPR através da solicitação de opiniões consultivas, passando, idealmente, a guiar as decisões judiciais interna nos moldes deste Tribunal Permanente do MERSOCUL, reflexo da vontade expressa na Constituição Federal.

É certo que o TPR com o passar do tempo, através de seus pareceres, contribuirá intensamente com o desenvolvimento do MERCOSUL formando uma jurisprudência internacional que servirá de luz guia para as decisões judiciais internas dos Estados parte e, por via de consequência, contribuirá também para o desenvolvimento e aproximação cultural, social, econômica e jurídica dos Estados parte.

Importante que se entenda ainda que, embora não haja previsão expressa de caráter vinculativo dos pareceres elaborados pelo TPR, a importância subjetiva dada a estes pelos Estados parte do MERCOSUL garante a estes pareceres uma força cogente e cria uma expectativa de que sejam plenamente respeitados e cumpridos.

Assim, a boa e intensa utilização da sistemática do TPR só trará benefícios e preparará terreno para que, com o avanço do processo de integração do MERCOSUL, possa ser instituído um sistema definitivo, talvez, se for do desejo dos Estados parte, com maiores capacidades impositivas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Danilo Borges dos Santos Gomes de. **Reconhecimento do Sistema, Interpretação Sistemática, Harmonização e Unificação do Direito**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009. (Tradução/Artigo).

BARRAL, Welber O. **O Protocolo de Olivos e o Mercosul. Sequência** (Florianópolis), Florianópolis, n.44, p. 149-165, 2002.

FILHO, Marcos Simões Martins. **A Solicitação de Opiniões Consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL: a técnica para que sejam realizadas consultas pelo judiciário brasileiro**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

GOMES, Eduardo Biachi. **Protocolo de Olivos: alterações no sistema de soluções de controvérsias do Mercosul e perspectivas**. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, SÃO PAULO, v. 42, p. 78-88, 2003.

NOGUEIRA, Jorge Luiz Fontoura. **STF fortalece Tribunal do MERCOSUL**. *Correio Brasiliense*, maio/2012.

Portal do MERCOSUL: <http://www.mercosul.gov.br/>

Portal do TPR: <http://www.tprmercosur.org/pt/index.htm>

ZANOTO, Josianne. **A Funcionalidade do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL: Entre o Órgão de apelação da Organização Mundial do Comércio e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul.