

Alberto do Amaral Júnior

CURSO DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

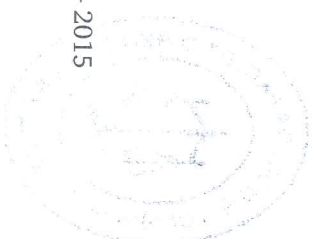
5ª EDIÇÃO

DEDALUS - Acervo - FD



20400223249

SÃO PAULO
EDITORA ATLAS S.A. – 2015



O DIREITO DA INTEGRAÇÃO: MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

15.1 Noções gerais

O regionalismo renasceu em todos os continentes, na segunda metade do século XX, diretamente vinculado aos acontecimentos que deram forma à política mundial nesse período. A descolonização da África e da Ásia, verificada nas décadas de 50 e 60, estimulou o regionalismo entre as nações recém-independentes. Estreitou-se a cooperação entre os novos Estados que buscavam integrar-se à realidade internacional, cooperação que, nos anos subsequentes, viria a concretizar-se em iniciativas marcadas pela durabilidade e permanência, para a qual muito contribuiu o paciente trabalho de edificação institucional.⁵⁶⁰

A ruptura do equilíbrio bipolar, produto da Guerra Fria, levou à reordenação das relações internacionais, antes polarizadas nos EUA e na União Soviética. A disputa pela hegemonia da qual esses países participavam organizava a política mundial a partir de dois pólos antagônicos, que tinham visões distintas sobre o Estado, a sociedade e a natureza do sistema internacional. A queda do muro de Berlim e a desintegração da União Soviética fizeram ruir o principal pilar que estruturou as relações internacionais por mais de meio século. Complementa esse quadro o desejo sentido pelos governos, em maior ou menor grau, de

⁵⁶⁰ PANEBIANCO, Massimo. L'organizzazione internazionale regionale. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; FONSECA, José Roberto Franco da (Org.). *O direito internacional no terceiro milênio: estudos em homenagem ao professor Vicente Marotta Rangel*. São Paulo: LTr, 1998. p. 194-213.

reduzir o impacto da instabilidade e ampliar a obtenção dos benefícios que o mercado globalizado possibilita.

O regionalismo, ora se apóia em acordos formais, concebidos para diluir animosidades entre Estados que protagonizaram conflitos devastadores, ora é o efeito direto da crescente circulação de pessoas, da intensificação dos fluxos comerciais e do aumento dos investimentos privados em países vizinhos. A integração europeia exemplifica a primeira situação, enquanto a integração entre os EUA e o México, tecida de forma quase natural antes mesmo que o Acordo de Livre Comércio da América do Norte viesse a ser celebrado, ilustra a segunda. No caso europeu o regionalismo dissipou a desconfiança, impediu a deflagração de novas guerras no interior da Europa, favoreceu o aparecimento de órgãos políticos de caráter supranacional, determinou a formação do mercado comum e da união econômica e monetária. Na América do Norte, por sua vez, indivíduos e empresas imprimiram vigor à interdependência a despeito dos limites representados pelas fronteiras nacionais. A redefinição do espaço econômico, assim realizada, que inclui a presença do Canadá, está na origem dos acordos de integração comercial que formalizaram a cooperação já iniciada.

Nos dias atuais, a diversidade marca as experiências de integração regional: formas institucionais distintas engendraram a cooperação tendo em vista os objetivos a atingir. A coordenação de esforços em escala mais ampla decorre de razões políticas e imperativos econômicos que estabelecem o ritmo da colaboração interestatal. O regionalismo econômico visa, principalmente, a dilatar a dimensão do mercado, gerar economia de escala e diminuir custos, além de melhorar a inserção internacional dos países.⁵⁶¹

O regionalismo político dedica-se aos temas relacionados à segurança nacional, à institucionalização da confiança e à negociação de acordos que façam cessar a instabilidade e eliminem as fontes de conflito. Não obstante esse fato, fica cada vez mais difícil separar com nitidez o regionalismo econômico do regionalismo político: a integração econômica contribui para superar rivalidades latentes ou reais e a coordenação política cria condições para elevar o nível de intercâmbio regional. São, na realidade, duas faces da mesma moeda,

⁵⁶¹ SEITENFUS, Ricardo. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004. p. 193-194. Cf. ANDERSON, Kym; NORHEIM, Hege. History, geography and regional economic integration. In: —; BLACKHURST, Richard (Org.). *Regional integration and the global trading system*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993. p.19-51. Cf. SRINIVASAN, T. N.; WHALLEY, John; WOOLTON, Ian. Measuring the effects of regionalism on trade and welfare. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (Org.). op. cit., p. 52-79. Cf. PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Teoria da integração e políticas comunitárias*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 205-263.

que se implicam reciprocamente, de modo que o êxito de uma das formas de regionalismo depende dos destinos da outra.⁵⁶²

O regionalismo no limiar do século XXI exhibe quatro características principais: (1) a reunião de países desenvolvidos e em desenvolvimento; (2) a enorme discrepância do nível de institucionalização: formas mais sofisticadas de institucionalização convivem com iniciativas regionais que deliberadamente evitam as estruturas burocráticas das organizações internacionais; (3) a multidimensionalidade, que abrange o regionalismo político e o regionalismo econômico; (4) o fortalecimento da identidade regional e do sentimento de que o indivíduo pertence a uma comunidade mais ampla.⁵⁶³ No sentido empregado pela literatura especializada, o regionalismo serve tanto para descrever os vínculos de interdependência entre as nações geograficamente próximas (função descritiva), quanto para prescrever a forma de organização das relações internacionais (função prescritiva).

A contiguidade geográfica é condição necessária, mas não suficiente, para explicar o regionalismo. As regiões, assim como as nações, são socialmente construídas e privilegiam certos aspectos da realidade; são comunidades imaginadas que refletem mapas mentais previamente elaborados. A consciência regional é, sob esse aspecto, fruto da história, da religião e da cultura. Andrew Hurrell, com grande argúcia, captou esse fato ao declarar que as regiões costumam ser definidas em contraposição a um outro extremo, que pode ser visto como ameaça política (o nacionalismo latino-americano definido em contraposição à hegemonia norte-americana), ou um desafio cultural proveniente do exterior (a longa tradição pela qual se definiu a Europa em contraposição ao mundo não europeu, principalmente o mundo islâmico).⁵⁶⁴

A integração econômica, expressão viva do novo regionalismo, exprime-se na variada tipologia dos acordos regionais de comércio. O processo de integração entre as economias passa, normalmente, por quatro etapas. Inicia-se com a área de livre comércio e termina com a união monetária. O nível de complexidade determina as várias fases da integração. Na área de livre comércio, o estágio mais simples do processo de integração, as barreiras tarifárias e não tarifárias são abolidas. Na união aduaneira a adoção da tarifa externa comum

⁵⁶² MANSFIELD, Edward. Effects of international politics on regionalism in international trade. In: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard (Org.). op. cit., p. 207-208.

⁵⁶³ HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n° 1, p. 25 et seq., jan./jun. 1995.

⁵⁶⁴ HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. op. cit., p. 27-28.

uniformiza o tratamento dispensado aos países que dela não fazem parte. No mercado comum os fatores de produção circulam livremente. Na união monetária a integração atinge o apogeu com a criação de uma moeda única e de um banco central para gerir a política monetária. A rigidez dessa classificação é, às vezes, subvertida por esquemas que reúnem elementos pertencentes a estágios distintos de integração, como ocorreu com o projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas. O aprofundamento da institucionalização não é, contudo, garantia de eficácia e não há indicação segura de que toda integração deva repetir o exemplo europeu.

Globalização e regionalismo são, em princípio, processos complementares, não obstante apresentem lógicas próprias e atores diferentes. Fenômeno social complexo e contraditório, que alonga as relações sociais ao redor do mundo, a globalização tem aspectos políticos e culturais inegáveis, apesar da predominância atribuída à dimensão econômica. O aparecimento de temas que se reportam à indivisibilidade do globo e o novo cosmopolitismo, presente nos grupos de interesse que se ramificam em escala transnacional, são indícios reveladores de que a sociedade civil se estrutura agora sem os limites impostos pelas fronteiras nacionais. A globalização econômica expande-se pela ação das empresas multinacionais, que convertem o mundo em teatro único para as relações de troca. Já a formação de acordos regionais de comércio funda-se no comportamento dos Estados que concordam em restringir parte da liberdade de ação que possuem em troca da possibilidade de influir nas atitudes de outros governos e participar da gestão de problemas comuns.

A globalização econômica propicia a formação de acordos regionais de comércio como meio de ampliar os benefícios da interpenetração dos mercados e atenuar o impacto da competição externa.

Globalização e regionalismo econômico vinculam-se, ainda, em outros importantes aspectos. A interdependência que a globalização promove originou o sistema multilateral de comércio, corporificado em um sistema de regras que determina as condutas lícitas e o modo de resolução dos conflitos. Os acordos regionais de comércio devem ser compatíveis com as regras multilaterais administradas pela OMC. A finalidade é impedir o desvio de comércio com a elevação das tarifas acima dos níveis anteriormente praticados. Por outro lado, o regionalismo aberto auxilia a dinamizar a economia global. A criação de acordos regionais de comércio modifica o relacionamento econômico com os países que não pertencem ao bloco. A eliminação das barreiras comerciais eleva substancialmente os fluxos econômicos no

interior da região, podendo acarretar dificuldades para as exportações efetuadas pelos demais países.

A integração econômica transforma assuntos domésticos em temas de interesse regional. A necessidade de harmonizar as regras em diversos setores limita a liberdade que as autoridades nacionais desfrutavam em matéria comercial. A elaboração de normas comuns gera, frequentemente, dificuldades de legitimação do sistema de poder. Os segmentos afetados com as medidas que repercutem no emprego ou que redundam em perda de mercado opõem-se vigorosamente à integração pretendida. No momento em que a região passa a ser o eixo em torno do qual inúmeras questões são decididas, os governos nacionais perdem autonomia reduzindo-se a dimensão do espaço regulatório interno. A internacionalização da agenda doméstica evidencia a porosidade existente entre o interno e o externo, que transparece nas conexões transfronteiras dos movimentos sociais e na articulação temática que os vinculam. A cena política é recortada por polos de poder com capacidade de mobilização, estrutura burocrática e perfil institucional distintos que interagem continuamente, formando um espaço social complexo e altamente movido.

15.2 Os primórdios da integração na América do Sul: a experiência da ALALC e da ALADI

As tentativas de integração econômica na América Latina remontam ao final dos anos 50, quando os estudos da CEPAL indicavam a diminuição do intercâmbio comercial entre os países da região. A integração econômica foi então recomendada como meio capaz de permitir a formação de mercados mais abrangentes e dinâmicos, que facilitariam o processo de substituição das importações.

Sob esta ótica, 11 países celebraram, em 18 de fevereiro de 1960, com base em um projeto elaborado por técnicos da CEPAL, o Tratado de Montevideo, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cuja sede funcionou na capital do Uruguai. O objetivo era instituir uma zona de livre comércio, no prazo de 12 anos, que ampliaria as trocas econômicas incentivando o desenvolvimento industrial. Desde o início, o governo norte-americano condenou a criação da ALALC, salientando que o comércio no continente deveria apoiar-se nos esquemas bilaterais.⁵⁶⁵

⁵⁶⁵ SOARES, Guido Fernando Silva. A compatibilização da ALADI e do MERCOSUL com o GATT. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, nº 16, p. 24, jan./abr. 1995.

Apesar de não alcançar o resultado almejado, a criação de uma zona de livre comércio, a ALALC teve méritos incontestáveis. Em 1977, o volume do comércio regional atingiu 14,1%, o dobro em relação à taxa registrada em 1962.⁵⁶⁶

Na primeira fase de sua existência, de 1960 a 1969, ocorreu a maior parte das 12.000 concessões outorgadas em listas nacionais. Já na segunda fase, que cobre o período de 1970 a 1980, faltou o empenho efetivo dos governos com vistas a aumentar o número das concessões obtidas. Para eliminar o risco de extinção iminente foi firmado, em 1972, um protocolo prorrogando o período de transição previsto pelo Tratado de Montevideu até 31 de dezembro de 1980.

Fiel ao espírito integracionista, a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru concluíram, em 1969, o Tratado de Cartagena, que originou o Pacto Andino. A Venezuela aderiu ao Tratado de Cartagena em 1973, três anos antes da retirada do Chile, verificada em 1976.

Com o propósito de corrigir as imperfeições da ALALC e aprofundar o nível de integração econômica, os 11 Estados partes deliberaram criar a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), prevista no segundo Tratado de Montevideu, celebrado em 12 de agosto de 1980. Não se pretendia, agora, fixar prazos rigorosos para a constituição da área de livre comércio. Acreditava-se que o estabelecimento de uma área de preferências desembocaria, inevitavelmente, na formação de um mercado comum latino-americano.

A área de preferências compõe-se de três mecanismos: a Preferência Aduaneira Zonal, os Acordos de Alcance Regional e os Acordos de Alcance Parcial.⁵⁶⁷ Enquanto os Acordos de Alcance Regional visavam suprimir as medidas administrativas que restringiam o comércio, os Acordos de Alcance Parcial (AAP) objetivavam estimular a integração removendo os demais obstáculos que impediam os fluxos comerciais. Os Acordos de Alcance Parcial contavam com a participação somente de alguns Estados havendo a expectativa de que, com o decurso do tempo, os benefícios auferidos viessem a suscitar o interesse dos demais. Entre os mais importantes estão os Acordos de Complementação Econômica, os Acordos Agropecuários e os Acordos de Promoção do Comércio.

15.3 Fatores que propiciaram a constituição do MERCOSUL

As discussões sobre o MERCOSUL enfatizam a relevância econômica da criação do Mercado Comum para os países da região: a modernização interna, com destaque para a complementaridade entre as cadeias produtivas, e a inserção competitiva no comércio internacional. Deu-se, porém, pouca atenção aos aspectos políticos que contribuíram para viabilizar o processo de integração. Na verdade, pode-se mesmo dizer que a existência de pré-requisitos políticos está na origem da integração ora em curso.

No campo político, os aspectos cruciais, que permitiram a existência de condições favoráveis para a criação do MERCOSUL, foram as mudanças do caráter das relações entre Brasil e Argentina e o estabelecimento da democracia em ambos os países.⁵⁶⁸ Até o final dos anos 70, as relações entre os dois países foram marcadas por disputas hegemônicas e hostilidades latentes, que criavam situações de competição e conflito.

A corrida armamentista entre os dois países já se esboçava quando os dois governos recusaram qualquer comprometimento formal com a não proliferação de armas nucleares na região. Mais tarde, já no início da década de 70, as tentativas de domínio da energia nuclear e das técnicas de enriquecimento do urânio, promovidas por ambos os países, começaram a delinear um quadro cuja continuidade poderia acarretar riscos para a estabilidade continental. O Acordo de Cooperação Nuclear de 1980 e os acordos que se lhe seguiram realçaram a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, inaugurou-se, com isso, a fase de construção da confiança mútua no plano estratégico-militar. Os acordos de cooperação no campo nuclear são, na verdade, subproduto da cooperação mais ampla que se verificou a partir da celebração do Acordo sobre o Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Rio Paraná, em 1979.

A transição dos governos autoritários para os regimes democráticos foi, na realidade, o marco que tornou possível a transformação das relações de conflito em relações de cooperação entre Brasil e Argentina. A cooperação intergovernamental tem lugar quando as ações, empreendidas por determinado governo, são consideradas pelos outros Estados de modo a facilitar a realização dos objetivos de todos, já que resultam de um processo de coordenação política.

⁵⁶⁶ Dados da CEPAL apud MORALES BARRIA, Fernando. *ALADI comentários preliminares al Tratado de Montevideu de 1980*. Santiago: Edit. Jurídica de Chile, 1981. p. 16.

⁵⁶⁷ BAPTISTA, Luis Olavo. *O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LIT, 1998.

⁵⁶⁸ ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de. *Mercosul: integração regional pós-Guerra Fria. Política Externa*, São Paulo, v. 1, n° 2, p. 112-21, set. 1992.

A cooperação, diversamente da harmonia, pressupõe a existência do conflito, e envolve esforços para superá-lo. Neste sentido, a cooperação ocorre quando os protagonistas estão em situação real ou potencial de conflito, e não de harmonia. Esta é a razão que motiva a coordenação política na esfera internacional, com o fim de evitar a continuidade indefinida do conflito.

A passagem do conflito para a cooperação, expressa em 1985 na assinatura da Ata do Iguazu, no Programa de Integração e Cooperação Econômica entre o Brasil e a Argentina, de 1986 e no Tratado Bilateral de Integração e Cooperação Econômica de 1988, tem o seu ponto culminante na celebração do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991.

A criação do MERCOSUL não pode ser imaginada fora dos marcos jurídicos e políticos surgidos com a redemocratização dos países latino-americanos. A complexidade da criação de um Mercado Comum entre economias com características diversas exige negociação contínua e capacidade de diálogo. A discussão em torno da institucionalidade e da elaboração dos macromodelos jurídicos do MERCOSUL não se pode restringir às esferas governamentais.

O MERCOSUL somente poderá ser completamente efetivado no momento em que houver um mínimo de comprometimento social com as metas governamentais assumidas previamente. Este fato é incompatível com a lógica de limitação e exclusão da participação social que domina os governos autoritários. Da mesma forma que a redemocratização dos países-membros do Tratado de Assunção criou as condições necessárias de cooperação regional, o retrocesso democrático é o maior risco para o processo de integração.

Diante da formação de blocos econômicos, que caracteriza a economia internacional a partir do início da década de 90, o MERCOSUL representou o esforço para elevar o grau de competitividade da região no comércio mundial. A adoção de políticas comerciais comuns contribui para fortalecer as posições defendidas pelo bloco nos foros internacionais de negociação. Aumenta, em consequência, a possibilidade de obtenção de maiores vantagens comerciais, como sucede em matéria de produtos agrícolas.

Paralelamente, o crescimento dos fluxos comerciais no interior do bloco é importante fator de modernização econômica. As economias nacionais sofrem maior influência da competição, o que favorece o aprimoramento da qualidade dos produtos e serviços existentes no mercado de consumo.

O MERCOSUL é, apesar disso, uma forma de regionalismo aberto, que não se apoia em discriminações impostas a outros mercados. Insere-se, nesta

perspectiva, no espírito que orientou o GATT e que agora norteia a atuação da OMC.

Finalmente, a criação do MERCOSUL foi extraordinariamente facilitada pelo substrato cultural comum compartilhado pelos quatro países que o compõem. A proximidade lingüística e a existência de culturas que se entrelaçam auxiliaram o entendimento e viabilizaram o diálogo no plano regional.

O MERCOSUL busca, atualmente, expandir-se e incorporar outros países sul-americanos. O Chile, o Peru, a Bolívia, a Colômbia e o Equador são membros associados enquanto o México desfruta da condição de observador.

A Venezuela ingressou oficialmente no MERCOSUL em 31 de julho de 2012, fruto da decisão tomada pela Cúpula de Mendoza, que também decidiu suspender o Paraguai em virtude do *impeachment* do Presidente Fernando Lugo. Os membros do MERCOSUL decidiram em 2006 admitir a Venezuela como integrante do bloco econômico, mas esta medida dependia da aprovação do Congresso do Brasil, da Argentina, do Uruguai e do Paraguai. Com exceção do Congresso paraguaio, os três outros países já haviam referendado a admissão da Venezuela, que, após ingressar no MERCOSUL, deverá, com o decorrer do tempo, cumprir todas as obrigações resultantes da condição de membro do bloco regional.

15.4 Características gerais do MERCOSUL

Os artigos iniciais do Tratado de Assunção delinearam o modelo de mercado comum pretendido por seus autores. Diversamente do que sucedeu na Europa, onde o Tratado de Roma disciplinou, pormenorizadamente, as finalidades do mercado comum a ser criado, no MERCOSUL preponderou maior grau de indeterminação quanto ao resultado final do processo de integração. Na realidade, pode-se concluir que o fim colimado pelo Tratado de Assunção, como transparece da leitura do art. 1º, foi instituir uma união aduaneira, caracterizada pela completa eliminação de barreiras alfandegárias e não alfandegárias entre os países-membros e por uma política comercial comum em relação a outros mercados.

Este fato, certamente, influenciou a elaboração do perfil institucional do MERCOSUL. As instituições surgidas basearam-se na cooperação intergovernamental e no consenso como critério primordial para a tomada de decisões.

O Tratado de Assunção regulou as instituições que deveriam vigorar na fase provisória de existência do MERCOSUL, que se estendeu até 31 de dezembro de 1994. Com o Protocolo de Ouro Preto as instituições do MERCOSUL ganharam maior estabilidade, assumindo funções anteriormente desconhecidas. Sem romper com o seu padrão original, as novas instituições registraram considerável aprimoramento ao mesmo tempo em que se verificou a mudança da sua natureza jurídica.

A alteração mais significativa neste terreno consistiu na atribuição de personalidade jurídica ao MERCOSUL. O art. 34 do Protocolo de Ouro Preto dispôs que o MERCOSUL terá personalidade jurídica de direito internacional. O MERCOSUL poderá, no uso de suas atribuições, praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em júízo, conservar fundos e fazer transferências (art. 35). Já o art. 36 menciona a possibilidade de o MERCOSUL vir a estabelecer acordos de sede, hipótese que se abre somente para a Secretaria Administrativa, pois os demais órgãos têm sede rotativa.

Com a aquisição da personalidade jurídica, o Conselho do Mercado Comum passou a ter a função de negociar e firmar acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Centro de imputação de direitos e deveres, o MERCOSUL passou a ter existência própria, distinta dos Estados que o constituem. A Secretaria Administrativa do MERCOSUL contará com orçamento para cobrir seus gastos de funcionamento e aqueles determinados pelo Grupo Mercado Comum. Tal orçamento será financiado, em partes iguais, por contribuições dos Estados partes (art. 45). O MERCOSUL, contudo, está muito distante de possuir instituições supranacionais como ocorre na União Europeia.

15.5 Órgãos do MERCOSUL

15.5.1 O Conselho do Mercado Comum

O pensamento jurídico e político ressaltou a importância das instituições para a vida social. Como padrões regularizados de interação aceitos e reconhecidos, que podem ou não encontrar expressão formal, as instituições possuem as seguintes características:

1. possibilitam a incorporação ou a exclusão dos agentes sociais determinando em que condições os atores são considerados habilitados para participar dos procedimentos decisórios;
2. definem a maior ou menor probabilidade de que certos resultados venham a ocorrer. As instituições predeterminam o espectro de resultados possíveis e a probabilidade de sua verificação;
3. agregam e estabilizam a organização dos agentes que interagem com a instituição;
4. induzem padrões de representação que pressupõem o direito de falar em nome de outrem, bem como a capacidade de obter o reconhecimento e a adesão dos representados em relação às matérias decididas pelos representantes;
5. permitem a estabilização dos agentes, representantes e expectativas. Os representantes das instituições, em geral, esperam dos demais atores comportamentos que variam dentro de um nível limitado de possibilidades;
6. ampliam o horizonte temporal dos atores, já que é possível esperar que as interações institucionalizadas tenham continuidade no futuro ou que sua alteração se processe de maneira lenta e gradual.⁵⁶⁹

Conscientes do significado capital das instituições os membros do MERCOSUL buscaram edificar uma estrutura institucional leve e flexível apta a consolidar a união aduaneira, meta inicial do processo de integração. Neste sentido, as instituições concebidas pelo Tratado de Assunção foram posteriormente aperfeiçoadas pelo Protocolo de Ouro Preto, que lhes deu maior durabilidade e permanência. Vários órgãos foram estabelecidos para cuidar dos múltiplos aspectos inerentes à integração. No topo da hierarquia institucional encontra-se o Conselho do Mercado Comum (CMC), a quem compete a direção política da integração econômica.

O art. 3º do Protocolo de Ouro Preto prescreve:

“O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de

⁵⁶⁹ O'DONELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Novos Estudos Cebtrap*, São Paulo, nº 31, p. 25-40, out. 1991.

decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum.”

Mais do que repetir o art. 10 do Tratado de Assunção, que traçara o seu perfil original, o art. 3 do Protocolo de Ouro Preto alterou a natureza jurídica do CMC.

Ao conferir personalidade jurídica internacional ao MERCOSUL, o Protocolo de Ouro Preto atribuiu ao CMC a função de órgão supremo da nova organização. Isto não lhe retirou, todavia, o caráter de conferência ministerial, que radica no sentido intergovernamental das instituições do MERCOSUL. Nesta qualidade, atua como instância política que fixa o sentido e o curso da integração.

O art. 8º determina que são funções e atribuições do Conselho do CMC:

- “1. Velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;
- II. Formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum;
- III. Exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul;
- IV. Negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expresso, nas condições estipuladas no inciso VII do art. 14;
- V. Manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam levadas pelo Grupo Mercado Comum;
- VI. Convocar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas;
- VII. Criar os órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los;
- VIII. Esclarecer, quando estime necessário, o conteúdo e o alcance de suas decisões;
- IX. Designar o diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;
- X. Adotar decisões em matéria financeira e orçamentária;
- XI. Homologar o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.”

Os incisos III e IV do art. 8º outorgaram ao Conselho do Mercado Comum as funções de representação, as quais serão exercidas de modo colegiado.

Nada obsta, entretanto, a delegação destas funções ao Grupo Mercado Comum (GMC), respeitados os limites convencionais existentes.

A função normativa do GMC compreende as regras internas de organização e aquelas que se dirigem ao comportamento dos Estados-membros. As decisões do Conselho serão tomadas por consenso e a sua validade está subordinada à presença de todos os participantes. Esta forma de deliberação, que resultou de prolongados debates, foi reivindicada pelo Uruguai e pelo Paraguai, receosos de que a adoção do voto ponderado garantisse a preponderância dos parceiros mais poderosos.

O CMC é integrado pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia dos Estados-membros (art. 10 do Tratado de Assunção e 5º do Protocolo de Ouro Preto). Admite-se, contudo, a participação nas reuniões de autoridades de outros ministérios a convite dos seus coordenadores. As reuniões ocorrem, pelo menos, duas vezes por ano com a presença dos presidentes da República dos quatro países. Sua presidência é rotativa, por períodos de seis meses, obedecendo à ordem alfabética dos Estados partes (art. 6º).

15.5.2 O Grupo Mercado Comum

É o órgão executivo do MERCOSUL encontrando-se subordinado ao CMC. Suas funções estão reguladas na Seção III, arts. 10 e seguintes do Protocolo de Ouro Preto. O GMC decidirá por consenso com a presença de todos os representantes dos Estados partes (art. 16 do Tratado de Assunção). As resoluções que adota são obrigatórias para os membros do MERCOSUL. Entre as competências originárias que possui, inerentes à função de órgão executivo, figuram a organização das reuniões do CMC, a eleição do diretor da Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM) e a aprovação dos seus orçamentos, além da homologação, por resolução específica, dos regimentos internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social.

Incumbe ao Grupo Mercado Comum preparar seu regimento interno o qual será submetido à aprovação do Conselho do Mercado Comum (CMC), fato que evidencia a sua competência autorregulamentadora, ainda que circunscrita a certos limites. Compete-lhe, também, a criação, modificação ou supressão de órgãos como os subgrupos de trabalho e as reuniões especializadas, conforme o art. 14, V. O CMC pode delegar ao GMC a competência para negociar e firmar tratados, obedecendo aos parâmetros fixados pelo art. 8º IV, e 14,

VII, do Protocolo de Ouro Preto. Nada impede que referida competência seja delegada à CCM.

O Grupo Mercado Comum (GMC) é integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos governos, entre os quais devem constar necessariamente representantes dos ministérios das Relações Exteriores, dos ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos bancos centrais. O GMC será coordenado pelos ministérios das Relações Exteriores. Possui, assim, estrutura aberta, podendo contar com a participação de outros membros da administração pública. Ao elaborar e propor medidas concretas para o desenvolvimento de seus trabalhos, é lícito ao GMC convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da administração pública ou da estrutura institucional do MERCOSUL. Isto significa que, além dos funcionários públicos, poderão ser convocados os integrantes dos subgrupos, do Conselho Consultivo Econômico-Social e até mesmo da Comissão Parlamentar Conjunta.

O art. 14 determina que:

“São funções e atribuições do Grupo Mercado Comum:

- I. Velar, nos limites de suas competências, pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;
- II. Propor projetos de Decisão ao Conselho do Mercado Comum;
- III. Tomar as medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho do Mercado Comum;
- IV. Fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum;
- V. Criar, modificar ou extinguir órgãos tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para o cumprimento de seus objetivos;
- VI. Manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos do Mercosul no âmbito de suas competências;
- VII. Negociar, com a participação de representantes de todos os Estados partes, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum e dentro dos limites estabelecidos em mandatos específicos concedidos para esse fim, acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O Grupo Mercado Comum, quando dispuser

de mandato para tal fim, procederá à assinatura dos mencionados acordos. O Grupo Mercado Comum, quando autorizado pelo Conselho do Mercado Comum, poderá delegar os referidos poderes à Comissão de Comércio do Mercosul;

VIII. Aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do Mercosul;

IX. Adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações emanadas do Conselho do Mercado Comum;

X. Submeter ao Conselho do Mercado Comum seu Regimento interno;

XI. Organizar as reuniões do Conselho do Mercado Comum e preparar os relatórios e estudos que este lhe solicitar;

XII. Eleger o diretor da Secretaria Administrativa do Mercosul;

XIII. Supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do Mercosul;

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

O poder normativo do GMC manifesta-se na formulação de regras relativas aos programas de trabalho que asseguram avanços com vistas ao estabelecimento do mercado comum e no poder de adotar resoluções em matéria financeira e orçamentária. Já o poder de iniciativa revela-se na faculdade de propor projetos de decisão ao Conselho do Mercado Comum ao passo que o poder de controle permite ao GMC fixar programas de trabalho e acompanhar a sua implantação; tomar as medidas necessárias para o cumprimento das decisões do GMC; aprovar o orçamento e a prestação de contas da Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

15.5.3 A Comissão de Comércio do MERCOSUL

A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) situa-se em escala hierárquica inferior à do Grupo Mercado Comum. A CCM exerce atividade consultiva e de assessoramento. Organizada em Seções Nacionais, tal como se verifica com o GMC, a sua composição é paritária, cada Estado indicando quatro membros titulares e suplentes ou alternos.

A CCM, que auxilia o GMC em suas atividades, tem a incumbência de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados pelos Estados

para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio no interior do MERCOSUL e com terceiros países. Importa destacar que os instrumentos de política comercial até agora acordados se resumem à tarifa externa comum, às listas de exceção e ao regime aduaneiro. Atualmente, discute-se a adoção de políticas comuns em diversos setores de que são exemplos, entre outros, a defesa da concorrência e a proteção ao consumidor.

São funções e atribuições da Comissão de Comércio do MERCOSUL:

- "I. Velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial intra-Mercosul e com terceiros países, organismos internacionais e acordos de comércio;*
- II. Considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados partes com respeito à aplicação e ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos de política comercial comum;*
- III. Acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum nos Estados partes;*
- IV. Analisar a evolução dos instrumentos de política comercial comum para o funcionamento da união aduaneira e formular Propostas a respeito ao Grupo Mercado Comum;*
- V. Tomar as decisões vinculadas à administração e à aplicação da tarifa externa comum e dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados partes;*
- VI. Informar ao Grupo Mercado Comum sobre a evolução e a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, sobre o trâmite das solicitações recebidas e sobre as decisões adotadas a respeito delas;*
- VII. Propor ao Grupo Mercado Comum novas normas ou modificações às normas existentes sobre a matéria comercial e aduaneira do Mercosul;*
- VIII. Propor a revisão das alíquotas tarifárias de itens específicos da tarifa externa comum, inclusive para contemplar casos referentes a novas atividades produtivas no âmbito do Mercosul;*
- IX. Estabelecer os comitês técnicos necessários ao adequado cumprimento de suas funções, bem como dirigir e supervisionar as atividades dos mesmos;*
- X. Desempenhar as tarefas vinculadas à política comercial comum que lhe solicite o Grupo Mercado Comum;*

XI. Adotar o Regimento Interno, que submeterá ao Grupo Mercado Comum para sua homologação."

15.5.4 Parlamento

Constituído em 6 de dezembro de 2006, em substituição da Comissão Parlamentar Conjunta, o Parlamento do Mercosul representa os interesses dos Estados que o integram. A participação da sociedade civil no processo de integração, o desenvolvimento, a justiça social e o respeito à diversidade cultural da população são os objetivos que o Parlamento do Mercosul pretende realizar. Buscou-se, também, incentivar a formação de uma consciência coletiva de valores comunitários de modo a consolidar e aprofundar a integração latino-americana.

O art. 4º do Protocolo Constitutivo do Mercosul estabelece que as suas atribuições são:

1. Velar, no âmbito de sua competência, pela observância das normas do MERCOSUL.
2. Velar pela preservação do regime democrático nos Estados-partes, de acordo com as normas do MERCOSUL, e em particular com o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, na República da Bolívia e República do Chile.
3. Elaborar e publicar anualmente um relatório sobre a situação dos direitos humanos nos Estados-partes, levando em conta os princípios e as normas do MERCOSUL.
4. Efetuar pedidos de informações ou opiniões por escrito aos órgãos decisórios e consultivos do MERCOSUL estabelecidos no Protocolo de Ouro Preto sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração. Os pedidos de informações deverão ser respondidos no prazo máximo de 180 dias.
5. Convidar, por intermédio da Presidência *Pro Tempore* do CMC, representantes dos órgãos do MERCOSUL, para informar e/ou avaliar o desenvolvimento do processo de integração, intercambiar opiniões e tratar aspectos relacionados com as atividades em curso ou assuntos em consideração.

6. Receber, ao final de cada semestre a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, para que apresente um relatório sobre as atividades realizadas durante dito período.
 7. Receber, ao início de cada semestre, a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, para que apresente o programa de trabalho acordado, com os objetivos e prioridades previstos para o semestre.
 8. Realizar reuniões semestrais com o Foro Consultivo Econômico-Social a fim de intercambiar informações e opiniões sobre o desenvolvimento do MERCOSUL.
 9. Organizar reuniões públicas, sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, com entidades da sociedade civil e os setores produtivos.
 10. Receber, examinar e se for o caso encaminhar aos órgãos decisórios, petições de qualquer particular, sejam pessoas físicas ou jurídicas, dos Estados-partes, relacionadas com atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL.
 11. Emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL.
 12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados-partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa (90) dias a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação.
- Se o projeto de norma do MERCOSUL for aprovado pelo órgão decisório, de acordo com os termos do parecer do Parlamento, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo Parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco (45) dias, contados a partir da sua aprovação.
- Nos casos em que a norma aprovada não estiver de acordo com o parecer do Parlamento, ou se este não tiver se manifestado no prazo mencionado no primeiro parágrafo do presente literal a mesma seguirá o trâmite ordinário de incorporação.

Os Paramentos nacionais, segundo os procedimentos internos correspondentes, deverão adotar as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer do Parlamento mencionado no parágrafo anterior.

O prazo máximo de duração do procedimento previsto no parágrafo precedente, não excederá cento e oitenta (180) dias corridos, contados a partir do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional.

Se dentro do prazo desse procedimento preferencial o Parlamento do Estado-parte não aprovar a norma, esta deverá ser reenviada ao Poder Executivo para que a encaminhe à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL.

13. Propor projetos de normas do MERCOSUL para consideração pelo Conselho do Mercado Comum, que deverá informar semestralmente sobre seu tratamento.

14. Elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados-partes, os quais serão comunicados aos Paramentos nacionais com vistas a sua eventual consideração.

15. Desenvolver ações e trabalhos conjuntos com os Paramentos nacionais, a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos do MERCOSUL, em particular aqueles relacionados com a atividade legislativa.

16. Manter relações institucionais com os Paramentos de terceiros Estados e outras instituições legislativas.

17. Celebrar, no âmbito de suas atribuições, com o assessoramento do órgão competente do MERCOSUL, convênios de cooperação ou de assistência técnica com organismos públicos e privados, de caráter nacional ou internacional.

18. Fomentar o desenvolvimento de instrumentos de democracia, representativa e participativa no MERCOSUL.

19. Receber dentro do primeiro semestre de cada ano um relatório sobre a execução do orçamento da Secretaria do MERCOSUL do ano anterior.

20. Elaborar e aprovar seu orçamento e informar sobre sua execução ao Conselho do Mercado Comum no primeiro semestre do ano, posterior ao exercício.

21. Aprovar e modificar seu Regimento interno.

22. Realizar todas as ações pertinentes ao exercício de suas competências.

Os atos do Parlamento compreendem: Pareceres, Projetos de normas, Anteprojetos de normas, Declarações, Recomendações, Relatórios e Disposições.

Os Pareceres são as opiniões emitidas pelo Parlamento sobre projetos de normas, enviadas pelo Conselho do Mercado Comum antes de sua aprovação, que requerem aprovação legislativa em um ou mais Estado-parte.

Os Projetos de norma do MERCOSUL são as proposições normativas apresentadas em consideração do Conselho Mercado Comum.

Os Anteprojetos de norma são as proposições orientadas à harmonização das legislações dos Estados Partes, dirigidos aos Parlaamentos Nacionais para sua eventual consideração.

As Declarações são as manifestações do Parlamento sobre qualquer assunto de interesse público.

As Recomendações são indicações gerais dirigidas aos órgãos decisórios do MERCOSUL.

Os Relatórios são estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias e aprovadas pelo Plenário, que contém análises de um tema específico.

As Disposições são normas gerais, de caráter administrativo, que dispõem sobre a organização interna do Parlamento.

15.5.5 A Secretaria Administrativa do MERCOSUL

O Tratado de Assunção concebeu a Secretaria Administrativa do MERCOSUL como órgão destinado a servir de arquivo para os instrumentos legais de interesse do bloco. O Protocolo de Ouro Preto revigorou as suas atribuições, que ganharam relevo particular com a transformação do MERCOSUL em organização internacional.

A Secretaria Administrativa do MERCOSUL é dirigida por um diretor que deve ser nacional de um dos Estados partes. Tal diretor será eleito pelo Grupo

Mercado Comum em bases rotativas, com a consulta aos Estados partes, sendo designado pelo Conselho do Mercado Comum. Terá o mandato de dois anos, vedada a reeleição. Importa frisar que o mandato em causa é excessivamente breve, colocando em risco a continuidade indispensável para que suas tarefas sejam conduzidas com êxito.

Sediada em Montevideu, em virtude de solicitação do governo uruguaio, as despesas da Secretaria Administrativa estão previstas no orçamento do MERCOSUL e serão suportadas, por igual, pelos quatro países. Entre as mais importantes atividades da Secretaria Administrativa estão, entre outras, a de ser o arquivo da documentação do MERCOSUL, publicar as decisões adotadas, organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio, informar regularmente os Estados partes sobre as medidas implementadas por cada país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL e registrar as listas nacionais dos árbitros e especialistas, bem como desempenhar outras tarefas determinadas pelo Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991.

15.5.6 Comitês Técnicos

A criação de Comitês Técnicos, admitida pelo art. 19, inciso IX do Protocolo de Ouro Preto, pertence às atribuições da Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM). Os Comitês Técnicos assumem, na sistemática do Protocolo de Ouro Preto, o caráter de órgãos de apoio e assessoria. Destituídos de poder decisório, os Comitês Técnicos procedem à coleta de dados para a elaboração de pareceres sobre a aplicação das políticas comerciais comuns que, todavia, não são vinculantes. Podem valer-se do concurso de especialistas e consultar o setor privado sobre questões que lhe dizem respeito. São compostos por membros designados por cada um dos Estados partes por intermédio das respectivas Seções Nacionais. As decisões são consensuais, mas se o consenso não for alcançado o parecer será enviado à CCM acompanhado dos votos dissidentes.

15.5.7 Foro Consultivo Econômico-Social

A motivação subjacente à criação do Foro Econômico-Social foi, sem dúvida, ampliar a participação da sociedade nas decisões que concernem à integração.

Procurou-se obter maior transparência ao mesmo tempo em que se pretendeu elevar o grau de democratização das instituições do MERCOSUL.

Exibe a natureza de órgão consultivo representando ampla gama de interesses sociais. O Foro Consultivo Econômico-Social manifesta-se mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum, que homologará o seu Regimento Interno.

15.6 A solução de controvérsias no MERCOSUL

15.6.1 A evolução do sistema de solução de controvérsias no Mercosul

O Protocolo de Olivos para Solução de Controvérsias do Mercosul, de 18 de fevereiro de 2002, entrou em vigor em 13 de agosto de 2004, tendo revogado o Protocolo de Brasília, concluído em 17 de dezembro de 1991. Vale lembrar, nesse sentido, que o Anexo III do Tratado de Assunção determinou fosse criado um sistema provisório de solução de divergências o que sucedeu, em 17 de dezembro de 1991, com a assinatura do Protocolo de Brasília, que teve caráter provisório. O Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, dispôs, no artigo 44, que: “antes de culminar o processo de convergência da Tarifa Externa Comum, os Estados partes efetuarão uma revisão do atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul com vistas à adoção do sistema permanente a que se refere o item 3 do Anexo III do Tratado de Assunção e do art. 34 do Protocolo de Brasília”.

O Protocolo de Olivos é, igualmente, provisório, conforme o art. 51, análogo ao art. 44 do Protocolo de Ouro Preto. Importa salientar que o Protocolo de Brasília concebeu um procedimento dividido em três fases: a negociação direta entre os Estados, a conciliação buscada pelo Grupo Mercado Comum e a constituição do Tribunal Arbitral *ad hoc*. A decisão proferida por esse órgão obrigava os destinatários e não admitia recurso. O acolhimento das reclamações efetuadas pelos indivíduos e pessoas jurídicas privadas, graças ao instituto da proteção diplomática, era indispensável para que viessem a participar do sistema.

A primeira arbitragem realizada pelo sistema de solução de controvérsias do Mercosul verificou-se em 1999, quase oito anos após a conclusão do Protocolo de Brasília. O aumento do comércio regional a traduzir crescente

interdependência econômica, causa de maior número de conflitos, bem como a edificação de instituições jurídicas e políticas, consubstanciadas no Protocolo de Ouro Preto, justificam a tardia utilização do sistema. O final da década de 90 assinalou, ainda, a presença de fortes turbulências, que chegaram a abalar o funcionamento do bloco.

A desvalorização cambial levada a cabo pelo Brasil, em 1999, teve efeitos significativos sobre o processo de integração.⁵⁷⁰ A Argentina experimentou, entre 1995 e 2003, um período de superávit no comércio bilateral com o Brasil, realidade subvertida com a desvalorização da moeda brasileira. A flutuação cambial expôs com nitidez as diferenças competitivas entre as economias, origem de medidas protecionistas, que elevaram a conflituosidade entre as empresas prejudicadas. Cresceram, como não poderia deixar de ser, as pressões para que os governos acionassem o sistema de solução de controvérsias. Os problemas agravaram-se com o término do regime de adequação, no ano 2000, que excluía certos bens do regime de liberalização comercial.⁵⁷¹

As disputas comerciais resultavam da percepção das consequências distributivas da abertura em curso e das marcantes assimetrias entre os países. Além da Argentina, que se sentia diretamente lesada pelas modificações havidas, o Uruguai e o Paraguai passaram a ter comportamento similar. Durante a vigência do Protocolo de Brasília eclodiram 21 disputas: 18 delas decorrentes da vontade manifesta dos Estados e 3 ocasionadas por reclamações dos particulares. Nove controvérsias culminaram com a elaboração de laudos arbitrais.

Alguns conflitos se resolveram pela participação do governo e lideranças empresariais, ao largo das instâncias jurisdicionais previamente concebidas. Acordos bilaterais que registraram a ativa intervenção governamental, puseram fim a demandas capazes de se arrastar por longo período de tempo. O governo uruguaio patrocinou três demandas nascidas de reclamações formuladas por particulares, tais como as que envolveram o setor papelero, os impostos de exportação sobre insumos de cigarro e os impostos de importação intrazona, cujo alvo foram, respectivamente, a Argentina, o Brasil e o Paraguai.

Certos conflitos de feito estrutural, nos setores automobilístico e açucareiro, não integraram, provisoriamente, o regime de livre comércio. O setor de

⁵⁷⁰ VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P.; MENDES, Ricardo G. Instituições e Conflitos Comerciais no Mercosul. In: *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v. 16, n.º 1, jan./mar. 2002.

⁵⁷¹ VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo P. (Org.). *Hemeroteca Política Externa Brasileira*, 1983-2002 (Banco de dados). São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). In: *Consórcio de Informações Sociais*, 2004. Disponível em: <<http://www.cis.org.br>>.

calçados e mais recentemente de eletrodomésticos, que é muito estratificado, opuseram Brasília a Buenos Aires, devido a medidas protectionistas executadas pelo governo argentino. Os meios de solução de divergências do Mercosul dependem da exata fixação do alcance dos dispositivos sobre o livre-comércio, das barreiras não tarifárias, dos instrumentos de defesa comercial e das regras de origem. A estrutura intergovernamental do Mercosul enfatizou a negociação diplomática, em detrimento das formas jurisdicionais de solução dos litígios. Os Estados preferiram celebrar acordos políticos ao invés de iniciarem o procedimento arbitral, como prova o pequeno número de decisões havidas. A própria organização do sistema de solução de divergências favorece o entendimento político por intermédio da intervenção do Grupo Mercado Comum.

É inquestionável que os Presidentes da República influíram poderosamente na condução das negociações políticas, fato demonstrado pelo diálogo entre os chefes de Estado do Brasil e da Argentina para solucionar a disputa pertinente à área automobilística. Não é por acaso que os Presidentes da República decidem, periodicamente, em reuniões de cúpula, os destinos do bloco e cuidam de superar pendências suscetíveis de comprometer a continuidade da integração.

15.6.2 A experiência do Protocolo de Olivos

Reforçar o caráter jurisdicional do sistema, sem eliminar a característica conferida às negociações diplomáticas, é o objetivo principal do Protocolo de Olivos. O aspecto mais inovador residu na criação de um Tribunal Permanente de Revisão encarregado de julgar, em grau de recurso, as decisões proferidas pelos tribunais arbitrais *ad hoc*.⁵⁷² O procedimento de solução de controvérsias tornou-se mais complexo, passando a contar com duplo grau de jurisdição.

As negociações diretas são, dispõe o Protocolo de Olivos, o primeiro estágio para resolver uma divergência. Salvo acordo entre as partes, não poderão exceder o prazo de 15 dias a partir da data em que uma delas comunicar a outra a decisão de iniciar a controvérsia. Os Estados-partes informarão ao Grupo Mercado Comum, por meio da Secretaria Administrativa do Mercosul, os resultados obtidos pela atuação dos governos nacionais. Fracassadas as

negociações diretas, reservou-se aos litigantes a opção de submeter a divergência ao exame do Grupo Mercado Comum, que avaliará a situação e dará oportunidade às partes para que exponham os seus argumentos. Assiste-lhes o direito de requerer, se necessário, o concurso de especialistas selecionados entre aqueles que figurem na lista constante do art. 33 do Protocolo de Olivos. O Grupo Mercado Comum apreciará o caso se outro Estado que não integre o litígio solicitar, justificadamente, a sua intervenção. Não haverá interrupção do procedimento arbitral já iniciado, exceto se as partes consentirem a esse respeito. A conciliação, que termina com as recomendações feitas pelo Grupo Mercado Comum, é facultativa e deixará de ser utilizada quando se imaginar que não é apta para aproximar os contendores. O prazo para a intervenção e o pronunciamento do GMC não ultrapassará 30 dias.

O Estado notificará à Secretaria Administrativa do Mercosul a decisão de recorrer à arbitragem. O tribunal arbitral *ad hoc* compõe-se de três árbitros escolhidos pelas partes; o presidente jamais terá a nacionalidade dos Estados que protagonizam o litígio. Se, no prazo de 15 dias, a parte não indicar o respectivo árbitro, a designação se fará, mediante sorteio, pela Secretaria Administrativa do Mercosul. A lista de árbitros conta com 12 integrantes designados pelos Estados-partes, que indicam também quatro participantes da lista de terceiros árbitros. Nessa hipótese, pelo menos um deles terá a nacionalidade de outro Estado, que não pertença ao Mercosul. É cabível o pedido de esclarecimentos e a apresentação de objeções aos nomes indicados. A designação de árbitros que gozem da nacionalidade de um terceiro Estado não é uma providência corretiva, pois não encontra paralelo em outras experiências de integração regional.

O Protocolo de Olivos mantém as mesmas etapas para a solução das controvérsias previstas pelo Protocolo de Brasília, mas inclui o Tribunal Permanente de Revisão (TPR). A nova Corte é permanente e pretende desempenhar o papel de instância máxima no procedimento de solução de controvérsias. Permite maior segurança jurídica e é, talvez, o estágio intermediário para um tribunal dotado de supranacionalidade. É, inequivocamente, uma novidade em matéria arbitral, já que é incomum submeter os laudos exarados à revisão de uma instância superior. O TPR é formado por cinco membros; os Estados designam quatro componentes para um mandato de três anos sujeito à renovação. O quinto árbitro é escolhido por unanimidade pelos Estados do Mercosul para um mandato de três anos, sem a possibilidade de renovação.

O Protocolo de Olivos afirma que: "As partes na controvérsia poderão acordar expressamente submeter-se diretamente e em única instância ao Tribunal

⁵⁷² BAPTISTA, Luiz Olavo; ACCIOLY, Elizabeth. Solução de divergências no Mercosul. In: BASSO, Maristela (Org.). Mercosul – Mercosur: estudos em homenagem a Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Atlas, 2007. p. 152. Ver: ACCIOLY, Elizabeth. Um olhar crítico sobre o protocolo de Olivos para solução de controvérsias do Mercosul. *Temas de Integração*. Coimbra: Almedina, Nº 19, 1º Semestre de 2005, p. 47-57.

Permanente de Revisão, caso em que este terá as mesmas competências que um Tribunal Arbitral "Ad Hoc" (art. 23). O TPR atua ora como corte revisora, ora como corte de primeira e última instância. Tudo leva a crer que, em favor da celeridade procedimental, as partes venham a submeter-se diretamente ao Tribunal Permanente de Revisão, sem pleitearem a constituição do Tribunal Arbitral *ad hoc*, após o insucesso das negociações.

O Conselho do Mercado Comum tem competência para estabelecer mecanismos relativos à solicitação de opiniões consultivas ao Tribunal Permanente de Revisão, definindo o seu alcance e o seu procedimento. O regulamento do Protocolo de Olivos esclarece que têm legitimidade para solicitar opiniões consultivas o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio do Mercosul e os Tribunais Superiores dos Estados-partes. Podem solicitar opiniões consultivas os Estados-partes, atuando conjuntamente, ou os órgãos decisórios do Mercosul (Conselho do Mercado Comum, Grupo Mercado Comum e Comissão de Comércio do Mercosul), os Tribunais Superiores de Justiça dos Estados-partes, com jurisdição nacional, relativamente à interpretação do direito do Mercosul.⁵⁷³ A Venezuela firmou Ata de compromisso de adesão ao Protocolo Modificativo do Protocolo de Olivos, em 17 de janeiro de 2007, com a finalidade de alterar o número de árbitros do Tribunal Permanente de Revisão, tão logo se complete o efetivo ingresso do país no bloco regional.

O Protocolo de Olivos inovou ao permitir que os órgãos de cúpula do Poder Judiciário dos países-membros formulem o pedido de opiniões consultivas. Se um juiz de instância inferior, ao analisar um caso concreto, vier a defrontar-se com a necessidade de aplicar o direito do Mercosul, poderá pleitear ao Tribunal Superior do Estado a que pertence, o encaminhamento de solicitação para que o TPR dissipe a dúvida porventura existente. Buscou-se transpor, com algumas adaptações, a figura do reenvio prejudicial que garantiu, pelo Tribunal de Justiça, a interpretação uniforme do direito europeu. Diversamente do que acontece na Europa, as opiniões consultivas não dispõem de efeito vinculante no âmbito do Mercosul. Esse é um obstáculo ponderável, que certamente afetará a adoção das opiniões consultivas no interior de cada país.

Em 26 de julho de 2005, consoante o Protocolo de Olivos, constituiu-se um Tribunal Arbitral *ad hoc* para apreciar a reclamação formulada pelo Uruguai a respeito das restrições argentinas ao comércio de pneus remoldados. Estava

em questão a Lei nº 25.626, de 8 de agosto de 2002, que proibia a importação em parte da Argentina de câmaras e pneus remoldados. Competia analisar se por parte da Argentina de câmaras e pneus remoldados. Competia analisar se o princípio de livre comércio fora infringido ou se havia restrição não tarifária com base em interesses ambientais, de acordo com o art. 50 do Tratado de Montevideu, incorporado pelo Anexo I ao Tratado de Assunção. O Tribunal aplicou ao caso os princípios de precaução e prevenção, que autorizam interrupções do comércio para preservar o meio ambiente e proteger a saúde pública. Optou por distinguir a presente contenda da disputa que opôs, em 2002, o Uruguai ao Brasil. O Tribunal Arbitral *ad hoc* deliberou, por maioria, em 25 de outubro de 2005, que a Lei nº 25.626 não colide com o Tratado de Assunção e as normas derivadas do Mercosul, bem como com as disposições de direito internacional aplicáveis à matéria.

O Tribunal Permanente de Revisão, instado a pronunciar-se sobre o caso, declarou, em 20 de dezembro de 2005, que no processo de integração existe apenas o princípio de livre comércio. Aduziu que é legítimo opor a esse princípio certas exceções, como as que versam a preservação do meio ambiente. Tais exceções devem, contudo, sujeitar-se a um rigoroso exame, omitido pelo Tribunal Arbitral *ad hoc*. O TPR enfatizou que a Lei nº 25.626 é discriminatória porque só afeta pneus remoldados estrangeiros. Asseverou que o fundamento da lei argentina é incorreto, pois além da preservação do meio ambiente meniona a proteção da indústria nacional de pneus remoldados.

O sistema atualmente existente não autoriza a participação direta dos particulares, que só se efetua por obra do instituto da proteção diplomática. As peculiaridades do procedimento costumam retardar a solução do litígio, a exemplo do caso sobre as medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco e produtos derivados do tabaco, que perdurou por mais de quatro anos.

Os atores não governamentais têm pouco espaço na conformação institucional do Mercosul. Ganham relevo, por isso, as formas não institucionalizadas de negociação. Mudanças nesse plano beneficiariam também as organizações não governamentais e a própria sociedade civil, que teria um canal complementar de participação. Convém destacar que a estrutura institucional do Mercosul valorizou a participação da sociedade civil ao instituir canais destinados a vocalizar os interesses de grupos organizados.

O sistema de solução de controvérsias do Mercosul evidencia a ausência de verificação do efetivo cumprimento das decisões prolatadas pelas instâncias arbitrais. Não há regras que propiciem a plena obediência por parte do Estado condenado em uma disputa. O recurso de esclarecimento, previsto pelo art. 28

⁵⁷³ VIEIRA, Luciane Klein. Interpretación y aplicación uniforme del Derecho de la Integración: Unión Europea, Comunidad Andina y Mercosur. Buenos Aires, Montevideo: Editorial B de f, 2011, p. 107-110.

do Protocolo de Olivos, tem alcance limitado à determinação do exato sentido do laudo produzido, sem garantir a eficácia da decisão. A natureza intergovernamental do Mercosul, fundada no consenso entre os membros, repercute no processo decisório dos órgãos institucionais e, obviamente, nas decisões do sistema de solução de controvérsias.

O Tribunal Permanente de Revisão, idealizado pelo Protocolo de Olivos, significa, ao mesmo tempo, a possibilidade de diminuir ou prolongar a duração de um litígio. É possível submeter-lhe um caso, em única e derradeira instância, abreviando consideravelmente a extensão do procedimento. Se esta não for a alternativa preferida os prazos serão muito mais longos pela necessidade de que a demanda percorra duas instâncias e venha a ensejar recurso posterior. No caso julgado sobre o Protocolo de Olivos referente à proibição de importar pneumáticos remoldados procedentes do Uruguai, as partes acionaram o Tribunal Arbitral *ad hoc* e o Tribunal Permanente de Revisão, que foi chamado a elucidar aspectos ainda controversos pela propositura do recurso de esclarecimento. A brevidade procedimental precisa estar em harmonia com a rapidez no cumprimento das decisões pelos países, razão última da eficácia do Protocolo de Olivos. A realidade actual parece sugerir que os Estados relutam em aceitar maior institucionalização da solução de divergências do Mercosul, o que interfere no fortalecimento da integração. Os Estados valem-se do sistema de solução de controvérsias do Mercosul quando acreditam que podem extrair algum benefício. Se, ao contrário, entendem que o sistema não lhes favorece, privilegiam as negociações diplomáticas.

Surgido um contencioso comercial, as empresas privadas costumam negociar entre si, sem recorrerem às formas institucionais delineadas pelo bloco. A razão desse comportamento encontra-se nos óbices impostos pelas instituições criadas à atuação dos atores não governamentais. A abertura à representação dos interesses da sociedade civil nos órgãos do Mercosul é uma medida importante, mas ainda não suficiente para concretizar essa finalidade. O processo decisório organizado em torno do consenso, com a ausência de órgãos supranacionais, transforma os governos nos principais agentes da integração.

As partes houveram por bem determinar que as controvérsias compreendidas no âmbito do Protocolo de Olivos e sujeitas ao sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio ou de outros esquemas preferenciais de comércio de que sejam integrantes os membros do Mercosul poderão submeter-se a um ou outro foro, à escolha da parte demandante. Uma vez iniciado o procedimento de solução de controvérsias, nenhuma das

partes terá a prerrogativa de recorrer a mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos nos outros foros com relação ao mesmo objeto. O contencioso sobre o comércio de frangos, entre o Brasil e a Argentina, tramitou em ambas as instâncias jurisdicionais, que resolveram o litígio de forma diferente. Como esperado, a Argentina submeteu-se à decisão da OMC, dada a maior atratividade do sistema multilateral. Na disputa sobre têxteis, protagonizada pelos dois países, o Brasil submeteu a demanda, ao mesmo tempo, ao sistema de solução de divergências do Mercosul e à Organização Mundial do Comércio. A Argentina adotou a decisão prolatada no âmbito do Mercosul com a condição de que o Brasil retirasse a reclamação promovida na OMC.

A importação de pneus remoldados despertou intenso debate sobre os limites ao livre comércio quando existe risco de dano ao meio ambiente e à saúde pública. Instalou-se, em 17 de setembro de 2001, conforme o Protocolo de Brasília, um Tribunal Arbitral *ad hoc* para julgar a controvérsia proposta pelo Uruguai contra o Brasil sobre as medidas restritivas ao comércio de pneus remoldados. Tudo girava em torno de saber se a Portaria nº 8, de 25 de setembro de 2000, da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), que limitava a importação de pneus remoldados, violava as normas do Mercosul. Os arts. 1 e 10(2) do Anexo I ao Tratado de Assunção vedaram, expressamente, as restrições não tarifárias.

A Decisão nº 22, de 29 de junho de 2000, do Conselho Mercado Comum proíbe a adoção de medidas, de qualquer natureza, restritivas ao comércio recíproco. Para o governo brasileiro, nos termos da Portaria nº 8, pneus remoldados são bens usados, não obstante o emprego de processo industrial para prolongar a sua durabilidade. O Tribunal Arbitral *ad hoc* decidiu, em 8 de janeiro de 2002, por unanimidade, que a Portaria nº 8 era contrária às normas do Mercosul e determinou que o Brasil modificasse a sua legislação para adaptá-la à determinação do Tribunal. Em consequência, o Brasil eliminou a proibição de importar pneus remoldados originários dos países do Mercosul.

Em novembro de 2005, a CE solicitou fosse instituído um painel na OMC, sob a alegação de que o Brasil violara os arts. I, III e XI do GATT, que cuidam da cláusula de nação mais favorecida, do tratamento nacional e das restrições quantitativas, além de não encontrarem apoio no art. XX, relativo às exceções ao livre comércio. O painel e posteriormente o Órgão de Apelação acolheram o pleito da CE e o Brasil teve que modificar a legislação doméstica e ajustá-la às regras do GATT.

A despeito da proibição imposta pelo Protocolo de Olivos, não se descartaria que no futuro, conforme o interesse governamental, uma demanda seja, novamente, proposta em ambos os foros. Essa situação tende a perdurar porque o sistema de solução de controvérsias da OMC, revigorado na Rodada Uruguai, ganhou previsibilidade, certeza jurídica e capacidade de aplicar sanções aos comportamentos desviantes. A OMC conta, ainda, com a automaticidade do procedimento e o efetivo controle das punições sofridas por um membro que tenha violado os tratados constitutivos do sistema multilateral de comércio. A confiança depositada na OMC concorre, assim, para o respeito às regras que lhe competem salvaguardar e proteger. Em contraste, o TPR não logrou alcançar o mesmo grau de confiabilidade e, conseqüentemente, não obteve o mesmo nível de influência no sistema de solução de controvérsias da OMC.

O Uruguai e o Paraguai postularam, nos debates que precederam o Protocolo de Olivos, a adoção de um tribunal com características supranacionais. O Brasil e a Argentina sustentaram, ao contrário, a manutenção do modelo vigente desde 1991. A diplomacia brasileira assinalou, em apoio a essa tese, a necessidade da realização de mudanças nos ordenamentos jurídicos internos, de índole constitucional, e a reduzida quantidade de decisões sob os auspícios do Protocolo de Brasília. O Tribunal Permanente de Revisão parece indicar uma solução de compromisso entre as duas posições antagônicas. A política externa brasileira é essencial para a definição do perfil assumido pelas instituições do Mercosul. A atitude do Brasil é, sob esse aspecto, de capital importância para a conformação do sistema de solução de controvérsias. Brasília tem manifestado predileção pelas negociações diplomáticas em detrimento dos meios institucionais de solução de divergências. Não se deve esquecer, por outro lado, que as profundas assimetrias entre os países do Mercosul são uma causa relevante da deflagração de conflitos comerciais. Por esse motivo, a previsão de instrumentos que atenuem as fortes discrepâncias no interior do bloco diminuiria os contenciosos causados por problemas estruturais.

15.7 A gênese da União Europeia

A Europa realizou, até agora, a mais ampla e bem-sucedida experiência de integração. A instituição do mercado comum e da união econômica e monetária, além do aparecimento da concepção de cidadania europeia e da elaboração de complexo aparato institucional, espelham os avanços já obtidos. O sentimento de um destino comum a ser compartilhado e a convicção de que a Europa é

uma individualidade histórica, com valores próprios que necessitam ser preservados, representam forças poderosas a motivar os países para a consecução do empreendimento europeu.

Os primeiros projetos de integração surgiram no período entre guerras e tiveram como pano de fundo a experiência da Liga das Nações e o crescente poderio dos EUA no plano internacional. O austríaco Coudenhove-Kalergi propôs que a futura integração deveria basear-se na aliança franco-germânica, enquanto Churchill recomendou a criação dos Estados Unidos da Europa, mas advertiu que o Reino Unido não participaria de tal iniciativa devido à sua vocação imperial. A Bélgica, a Holanda e Luxemburgo iniciaram, em 1944, entendimentos para o estabelecimento de uma área de livre comércio e de uma união aduaneira, com uma tarifa externa comum imposta aos bens provenientes de outros mercados. O BENELUX antecipou, em escala reduzida, certas conquistas que os projetos de integração iriam, nas décadas posteriores, confirmar e ampliar.

No segundo pós-guerra reaparece o ideal de união fortalecido, em larga medida, pelo temor de que outro conflito viesse, em curto espaço de tempo, a devastar novamente o continente. No bojo da reconstrução europeia foi convocado o Congresso da Europa, que teve lugar em Haia, em 1948. Na oportunidade, o futuro da Europa foi visto a partir de duas óticas distintas. Impressionados pelos horrores da Segunda Guerra Mundial, os federalistas reivindicaram a substituição das soberanias nacionais por uma federação similar à norte-americana. Já os pragmáticos, que contavam com o apoio dos chefes de Estado e de governo presentes ao encontro, defenderam a cooperação intergovernamental, sem restrição à competência dos Estados. Essa tese, inicialmente vitoriosa, influenciou a criação, em 1949, do Conselho da Europa, que realçou o papel da cooperação nos planos econômico, social, cultural e científico.

A preocupação em impedir o rearmamento alemão inspirou a divulgação, em 1950, do Plano Chuman, formulado por Jean Monnet, um dos principais políticos franceses. O plano consistia em subordinar a produção do carvão e do aço ao controle de uma autoridade supranacional, o que permitiria simultaneamente o crescimento industrial francês e o uso deles para fins pacíficos por parte da Alemanha. Desde logo, Berlim viu na proposta francesa um meio de recuperar credibilidade internacional. Estava, assim, aberto o caminho para a conclusão, em abril de 1951, do tratado que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) com a participação da França, Alemanha, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Itália.

A estrutura institucional do Tratado CECA previu a existência de quatro órgãos: a Alta Autoridade, a Assembleia, o Conselho de Ministros e o Tribunal de Justiça. Merece destaque, no quadro orgânico da CECA, a competência atribuída à Alta Autoridade para obrigar os Estados por meio de decisões tomadas pelo princípio da maioria. Reconhecia-se, desse modo, com grande pioneirismo, o caráter de supranacionalidade a uma organização internacional. Cabia ao Conselho de Ministros a tarefa de servir de elo entre a Alta Autoridade e os Estados-membros. A Assembleia, composta por representantes indicados pelos parlamentos nacionais, exercia o controle político, e o Tribunal de Justiça tinha a missão de promover a interpretação uniforme do Tratado CECA e do direito derivado, obra da atividade dos órgãos comunitários.

Dois tratados celebrados em Roma, em 1957, deram vida à Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEE) e à Comunidade Econômica Europeia (CEE), ampliando a cooperação que a CECA havia originariamente propiciado. O objetivo era garantir o uso pacífico da energia nuclear pelos Estados-membros, especialmente a Alemanha, e criar um mercado comum, com a livre circulação das pessoas, serviços, bens e capitais. As elevadas despesas decorrentes da manutenção das três Comunidades, com idêntico aparato orgânico, levaram a Cúpula de Bruxelas de 1965 a adotar uma única estrutura institucional. Na ocasião, a Comissão Europeia, órgão de natureza executiva, substituiu as funções da Alta Autoridade e a Assembleia recebeu a denominação de Parlamento. Em 1976, o Conselho de Ministros decidiu que, a partir de 1979, os membros do Parlamento seriam escolhidos por voto direto. No ano seguinte, o Tribunal de Contas incorporou-se ao quadro orgânico comunitário, cabendo-lhe verificar o cumprimento das metas orçamentárias.

Pouco a pouco as três Comunidades expandem-se com o ingresso de novos membros. Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca passaram a integrar as Comunidades em 1972; a Grécia torna-se membro em 1981; Portugal e Espanha em 1986; a Áustria, Finlândia e Suécia em 1995. Em 2004, são admitidos dez países: Chipre, Eslovênia, Polónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Estónia, República Checa, Eslováquia e Malta. A Bulgária e a Romênia tornaram-se membros em 1º de janeiro de 2007 ao passo que Macedônia e Turquia participam de negociações com vistas ao eventual ingresso nas Comunidades Europeias.

Em dezembro de 2011, após seis anos de negociações, concluiu-se o tratado que viabilizará o ingresso da Croácia na União Europeia. É necessário, entretanto, a aprovação do parlamento dos atuais membros do bloco europeu, fato que deverá ocorrer sem maiores dificuldades. Em plebiscito realizado em

janeiro de 2012, a população croata concordou com os termos do acordo celebrado no final do ano anterior. Desde 1º de julho de 2013, a Croácia tornou-se o vigésimo oitavo membro da União Europeia.

A década de 80 viu renascer os ideais de aprofundamento da integração europeia personificados na figura de Jacques Delors. Seu trabalho à frente da Comissão contribuiu decisivamente para a integração europeia. O Ato Único de 1986 realizou a primeira modificação dos tratados comunitários e lançou as bases para a futura união econômica e monetária. Fixou-se um prazo final para que se concluisse a construção do mercado comum e para a adoção das medidas destinadas a harmonizar as legislações nacionais. O Ato Único instituiu o Tribunal de Primeira Instância com a clara intenção de auxiliar o funcionamento da Corte de Luxemburgo. Concomitantemente, o Parlamento recebeu novas atribuições no processo de elaboração do direito comunitário.

O Tratado de Maastricht, firmado em 1992 e em vigor desde 1993, criou a União Europeia (UE), composta por relações de cooperação entre os Estados europeus em três campos diferentes: o plano comunitário, que compreendia a CECA, a CEE e a CEEA e formava o primeiro pilar, o plano da Política Externa e Segurança Comum (PESC), que constituía o segundo pilar, e o campo da cooperação policial e judiciária em matéria penal, terceiro pilar. Esta conformação institucional significou uma solução de compromisso entre os países que se manifestaram a favor da inserção da política externa no rol das atribuições comunitárias e os Estados que não queriam vincular-se à união econômica e monetária, como o Reino Unido.

O primeiro pilar possibilitou a formação de organizações supranacionais, que estabelecem o direito comunitário, ao passo que o segundo e o terceiro pilares abrangiam relações intergovernamentais, fundadas na diplomacia clássica. A Comunidade Europeia (CE), denominação utilizada por Maastricht em substituição às Comunidades Europeias, dispunha de personalidade jurídica de direito interno e internacional, podendo estar em juízo, adquirir bens móveis e imóveis, concluir tratados e exercer o direito de legação. Competia à Comissão representá-la nos níveis interno e externo. A supranacionalidade, característica do primeiro pilar, marcava a delegação de competências dos Estados aos órgãos comunitários para a realização de finalidades comuns. Surgem, em consequência, novas formas de produção normativa, mais aptas a satisfazer os imperativos da integração. O direito internacional clássico requer a concordância dos Estados e a sua validade, no plano doméstico, pressupõe a obediência a procedimentos específicos de incorporação aos ordenamentos

jurídicos nacionais. Já o direito comunitário, fruto, em grande medida, dos princípios consagrados pelo Tribunal de Luxemburgo, segue, na maior parte dos casos, o critério da maioria e aplica-se aos cidadãos europeus de forma direta e imediata. No segundo e no terceiro pilares, que não possuíam a nota da supranacionalidade, a validade interna das normas internacionais subordinava-se aos procedimentos de incorporação nos termos previstos pelos diferentes sistemas jurídicos nacionais.

As competências da UE organizam-se com base em dois princípios: o princípio das competências atribuídas e o princípio da subsidiariedade. Pelo primeiro, a UE, diversamente dos Estados, não tem competências genéricas, mas específicas, limitadas a concretizar os objetivos constantes dos tratados. Segundo a teoria dos poderes implícitos, desenvolvida pelo Tribunal de Luxemburgo, a outorga de competência às instituições confere-lhes, automaticamente, os meios para adotar as medidas apropriadas para cumprirem as metas que lhes foram confiadas. Os fins que os tratados indicam circunscrevem a liberdade de ação da UE e impedem a prática de atos que deles se distanciem. O princípio da subsidiariedade, por outro lado, procura compatibilizar a ação de Bruxelas com a atividade dos Estados-membros. Nesse sentido, Bruxelas só intervirá nas situações cujos efeitos venham a repercutir no plano comunitário ou que, pela sua natureza, ultrapassem as dimensões nacionais.

As competências da UE podem ser exclusivas ou concorrentes com os Estados-membros. A competência exclusiva afasta a intervenção estatal, como sucede, por exemplo, em matéria de transportes, agricultura e concorrência. Na hipótese de competências concorrentes, os órgãos comunitários atuam quando os Estados não legislarem ou legislarem de modo insuficiente em áreas tais como meio ambiente, políticas sociais, tecnologia, saúde, educação e proteção ao consumidor.

O Tratado de Maastricht originou a união económica e monetária, baseada no euro, a moeda única europeia. Os países desejosos de integrar a zona do euro devem respeitar os requisitos estabelecidos pelo pacto de estabilidade: controle da inflação e déficit público em níveis previamente estabelecidos. O Banco Central Europeu executa a política monetária a fim de manter os preços sob controle e preservar o poder de compra da nova moeda.

A política externa e de segurança comum, objeto do segundo pilar, visava assinalar a especificidade da posição europeia no contexto internacional. Essa meta, só parcialmente alcançada, almejou, no âmbito intergovernamental, superar as discórdias em busca de uma visão comum sobre os principais

problemas internacionais. O Tratado de Maastricht previu a noção de cidadania europeia, posteriormente desenvolvida no Tratado de Amsterdã. Ela é um vínculo jurídico-político, complementar à cidadania original, a unir um indivíduo, nacional de algum Estado da União, a qualquer outro Estado que a integra. A cidadania europeia confere ao seu titular o direito de ir e vir no espaço europeu, assegurando-lhe o direito de votar e ser votado tanto nos pleitos municipais quanto nas eleições para o Parlamento Europeu, independentemente do local de residência. O cidadão europeu que resida no exterior poderá solicitar proteção diplomática a qualquer Estado parte da União se não existir no território do país onde viva missão diplomática do seu Estado de origem. O direito de petição aos órgãos comunitários, com a garantia da devida resposta, integra, igualmente, a cidadania europeia. O combate ao crime organizado, ao tráfico de drogas e à xenofobia, entre outros, ensejaram o aprofundamento da cooperação judiciária em matéria penal.

O Tratado de Amsterdã consolidou os tratados anteriores e deu especial atenção à cidadania europeia. A questão da legitimidade democrática, presente desde os anos 70 no debate europeu, voltou à baila na década de 90, em virtude do aumento das competências das instituições comunitárias. Atento a essa problemática, o Tratado de Amsterdã ampliou os poderes do Parlamento em matéria de decisão. A democracia, as liberdades fundamentais, os direitos humanos e o Estado de direito constituem os valores que a União deve realizar. O Conselho de Ministros, após ouvir o Parlamento, poderá determinar a suspensão de certos direitos do Estado que violar tais princípios. O mecanismo da cooperação reforçada, previsto em 1997, viabilizou a conclusão, por número limitado de Estados, de acordos parciais, em nítido reconhecimento de que a União caminha em velocidades variadas.

O Tratado de Nice, de 2001, legitimou o Parlamento para propor ação de nulidade dos atos comunitários e para solicitar parecer prévio ao Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade de um acordo internacional com os tratados que regem o funcionamento da União. A competência do Tribunal de Primeira Instância foi ampliada para abranger as ações de responsabilidade e de nulidade por omissão. O grande desafio com que se defrontavam os líderes europeus era, contudo, preparar o alargamento da União para incorporar os antigos países comunistas, que pertenciam à esfera de influência da União Soviética. A implantação de regimes democráticos e a adoção da economia de mercado foram os requisitos cumpridos pelos dez Estados que aderiram ao bloco europeu em 2004. Paralelamente, a Declaração de Laeken,

de 2001, salientou o propósito de se superarem definitivamente as divisões do segundo pós-guerra.

No Conselho de Nice, realizado em dezembro de 2000, decidiu-se elaborar uma Constituição Europeia para enfrentar os desafios inerentes a um mundo globalizado, além do ingresso no bloco de novos países, em virtude do alargamento da União. As diretrizes a orientar o projeto a ser preparado vieram à luz no Conselho de Laeken, em 2001, cujos principais aspectos destacavam a repartição de competências entre as instituições da União Europeia, a organização e divisão de competências entre a União e os Estados, bem como a definição da política externa, que envolvia a defesa, a segurança e a cooperação internacional. Os trabalhos finalizaram-se em maio de 2004, com a perspectiva de que a Constituição fosse promulgada a partir de 2006, uma vez concluída a ratificação por parte dos membros.

O Tratado de Roma, que incorpora o espírito constitucional reinante, foi celebrado em 29 de outubro de 2004. Cada país deveria, como requisito para ratificar o tratado, submetê-lo ao referendo popular ou à aprovação pelos parlamentos nacionais. O abandono, ainda que temporário, da ideia de dotar a Europa de uma Constituição, teve lugar em 2005, quando os cidadãos franceses e holandeses, em referendos organizados pelos governos de ambos os países, manifestaram-se contrários à ratificação do Tratado de Roma.

O Conselho Europeu houve por bem iniciar um período de reflexão sobre o futuro da Europa a fim de ouvir os setores interessados e avaliar as alternativas que se apresentavam. A Conferência Intergovernamental, convocada pela Comissão Europeia, em junho de 2007, recebeu a incumbência de projetar um Tratado Reformador para a União Europeia. Surgiu, assim, o Tratado de Lisboa, firmado em 13 de dezembro daquele ano, com a finalidade de ampliar o grau de institucionalização da União Europeia, que passaria a ter personalidade jurídica de direito internacional. O Tratado de Lisboa valorizou a democracia ao acentuar a importância do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais, aperfeiçoou o processo decisório, com o escopo de garantir maior coerência, sobretudo no plano externo, favoreceu a participação institucional dos cidadãos europeus e atribuiu-lhes direitos mais amplos em relação aos que anteriormente vigoravam. Acordou-se, nesse sentido, que um milhão, pelo menos, de cidadãos nacionais de um número significativo de Estados-membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os tratados.

Com a intenção de simplificar e conferir maior estabilidade à estrutura institucional foi criado o cargo de Presidente do Conselho com mandato de dois anos e meio. Previram-se mudanças no âmbito do Parlamento e da Comissão, as regras eleitorais conheceram avanços e no terreno da cooperação econômica importantes inovações foram introduzidas. No campo deliberativo, com indistarcável propósito de ampliar o nível de eficiência, foi definido que a partir de 1º de novembro de 2014 a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55% dos membros do Conselho, num mínimo de quinze, devendo estes representar Estados-membros que reúnam, no mínimo, 65% da população da União. Desejou-se, nesse caso, evitar que um pequeno número de Estados populosos impeçam a decisão acerca de determinada matéria, pois a minoria de bloqueio para esse fim deve ser composta por, pelo menos, quatro membros do Conselho. O Tratado Reformador dedicou atenção ao meio ambiente e ao auxílio humanitário dispensado a outras regiões do globo, matérias que se encontram sujeitas ao procedimento de maioria qualificada. Consoante o art. 6 do Tratado de Lisboa a União reconhece:

“A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que é juridicamente vinculativa, confirma os direitos fundamentais garantidos pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e resultantes das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.”

As partes convieram que a adesão da União à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais se deverá realizar segundo modalidades que permitam preservar as especificidades do ordenamento jurídico da União. Atento à necessidade de fortalecer o papel da Europa no cenário internacional, o Tratado de Lisboa criou o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, fato que constitui marcante novidade na trajetória europeia nesse domínio. O Alto Representante contribui, com as suas propostas, para a definição dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho. Atua, do mesmo modo, no que se refere à política comum de segurança e defesa.

A criação do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros que exerce, simultaneamente, o cargo de Vice-Presidente da Comissão, deverá resultar na unidade das posições assumidas pela Europa em face das grandes questões internacionais, razão de maior coerência da política externa. Além da criminalidade, do terrorismo e das alterações climáticas, temas eminentes na agenda

transnacional, buscou-se estabelecer uma política de imigração comum aos Estados-membros. O Tratado de Lisboa não quis, evidentemente, criar um superestado: manteve a partilha de competências entre as soberanias nacionais, traço dominante desde as origens da integração europeia, mas dilatou o nível de cooperação supranacional.

15.8 A estrutura institucional da União Europeia

15.8.1 O Conselho Europeu

A União dispõe de um quadro institucional que visa promover os seus valores, prosseguir os seus objetivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas ações (art. 13 do Tratado de Lisboa). Possui as seguintes instituições: o Conselho Europeu, o Parlamento, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas e o Banco Central Europeu.

Desde os anos 60, encontros periódicos entre os líderes europeus estabeleciam, em nível intergovernamental, as metas que Bruxelas iria perseguir. Esse expediente evitava a aplicação da regra de maioria, critério normalmente utilizado para as decisões comunitárias. Antes mesmo que o Ato Único de 1986 institucionalizasse o Conselho Europeu, a Cúpula de Paris de 1974 reconheceu a sua importância. Aborda, com frequência, temas que extrapolam a esfera comunitária propriamente dita. Com o passar do tempo, diminui a relevância decisória do Conselho de Ministros, que tinha, a princípio, posição central na estrutura comunitária.

O Conselho Europeu define os objetivos da União, as orientações gerais que serão concretizadas nos vários domínios. É composto pelos chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, bem como pelo presidente da Comissão. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança participa nos seus trabalhos. O Conselho Europeu reúne-se duas vezes por semestre, por convocação do seu Presidente. Quando a ordem de trabalhos o exija, os membros do Conselho Europeu podem decidir que cada um será assistido por um ministro e, no caso do Presidente da Comissão, por um membro da Comissão. Caso necessário, o Presidente convocará uma reunião extraordinária do Conselho Europeu. Pronuncia-se por consenso, salvo disposição em contrário dos Tratados. Elege o seu Presidente por maioria

qualificada, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez. Compete ao presidente apresentar um relatório ao Parlamento após cada uma das reuniões do Conselho Europeu. O Presidente do Conselho Europeu assegura, ao seu nível e nessa qualidade, a representação externa da União nas matérias do âmbito da política externa e de segurança comum, sem prejuízo das atribuições do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

O Conselho Europeu ocupa-se de questões fundamentais como o aprimoramento das instituições e a política externa e de segurança comum; busca superar as eventuais divergências entre os Estados e atua como principal instância para debelar as crises que vierem a surgir. Estabelece as diretrizes que orientam as políticas comuns da União fixando, desse modo, as prioridades que deverão ser atendidas. As declarações e resoluções que divulga, a despeito da profunda relevância política, não são juridicamente obrigatórias. Necessitarão para tanto cumprir as formalidades estipuladas pelo direito da União que contemplam a aprovação pelo Parlamento e pelo Conselho da União Europeia das propostas normativas apresentadas pela Comissão.

Na qualidade de foro deliberativo supremo da União, o Conselho Europeu não se confunde com o Conselho da União Europeia, integrado pelos ministros dos Estados-membros, cujo papel, em conformidade com os tratados instituídos, é promover a coordenação política em áreas determinadas. Acresce notar, nesse sentido, que as atividades do Conselho da União Europeia se sujeitam ao controle do Tribunal de Justiça. Não se confunde, igualmente, com o Conselho da Europa, que é uma organização internacional exterior à União Europeia voltada à educação, à cultura e à defesa dos direitos humanos.

15.8.2 O Parlamento Europeu

A denominação Parlamento Europeu decorre da redesignação da antiga Assembleia, que era comum às três Comunidades. O Parlamento, órgão que representa os povos dos membros da União, é composto atualmente por 736 deputados, escolhidos por sufrágio universal direto, a cada cinco anos. Até 1976, os eurodeputados eram escolhidos por via indireta, mediante indicação dos Legislativos nacionais. A primeira eleição direta teve lugar em 1979, após a alteração do sistema eleitoral em vigor desde os anos 50. O Tratado de Lisboa dispõe que o número de deputados do Parlamento Europeu não pode ser superior a 750, mais o Presidente. A representação dos cidadãos é

degressivamente proporcional, com um limiar mínimo de seis membros para cada Estado. A nenhum Estado-membro podem ser atribuídos mais do que 96 lugares. O Conselho Europeu adota por unanimidade, por iniciativa do Parlamento e com a aprovação deste, uma decisão que determine a composição do Parlamento Europeu, conforme os princípios referidos no parágrafo 1, do art. 4 do Tratado de Lisboa.

A liberdade de expressão, indispensável para o exercício da função parlamentar, é protegida pela imunidade penal, excetuada apenas em caso de flagrante delito. Os eurodeputados dispõem, no território de origem, de imunidades tão extensas quanto a dos parlamentares nacionais. Qualquer indivíduo, independentemente do local onde residir, poderá participar das eleições na condição de mero eleitor ou de candidato a uma vaga no Parlamento. A sede do Parlamento é a cidade de Estrasburgo, onde acontecem as sessões plenárias; as comissões parlamentares reúnem-se em Bruxelas e a Secretaria funciona em Luxemburgo, sob a coordenação de um secretário-geral.

Durante os trabalhos parlamentares, os deputados agrupam-se por afinidades políticas e não por nacionalidade, razão pela qual os partidos políticos internos, ao participarem das eleições europeias, influenciam a dinâmica decisória de Estrasburgo. A Comissão Europeia e o Parlamento desenvolveram vínculos cooperativos essenciais para o funcionamento e a harmonia das instituições. O presidente da Comissão comparece às sessões plenárias do Parlamento a fim de desfazer dúvidas e efetuar esclarecimentos acerca dos objetivos perseguidos. O dever imposto à Comissão de apresentar ao Parlamento um relatório geral de atividades é desprovido de efeitos concretos, dada a impossibilidade de modificar os atos já praticados.

A competência do Parlamento Europeu ampliou-se consideravelmente desde os anos 70, compreendendo matérias que, originariamente, não recebera poderes para deliberar. Convém lembrar que os deputados debatem e apriorizam as propostas feitas pela Comissão Europeia, que detém o monopólio da iniciativa normativa. Nos casos em que entender conveniente, o Parlamento solicitará à Comissão que apresente proposta com vistas à adoção de normas específicas em certo domínio.

De maior relevo, porém, é o processo de codificação previsto pelo Tratado de Maastricht e posteriormente aperfeiçoado pelo Tratado de Amsterdã. Via ordinária de criação das normas jurídicas no âmbito da União Europeia, a codificação deu origem a cerca de dois terços das regras em vigor. O início do procedimento se verifica quando a Comissão envia a proposta normativa ao Parlamento e ao

Conselho, que deverão analisá-la por duas vezes consecutivas. Na ausência de acordo, caberá ao Comité de Conciliação, constituído por representantes do Conselho e do Parlamento, em igual número, examinar o mérito da proposta em causa. A aprovação pelo Comité exigirá o envio do texto ao Conselho e ao Parlamento para que ambos se manifestem, requisito indispensável para que o processo legislativo se complete. Os deputados europeus podem, por maioria absoluta de votos, rejeitar o acordo obtido pelo Comité.

De grande significado reveste a competência concedida aos deputados europeus para aprovarem o orçamento, peça na qual se busca definir os recursos financeiros necessários para que se cumpram as metas estipuladas. Com base no anteprojeto elaborado pela Comissão, o Conselho prepara o projeto a ser encaminhado ao Parlamento, que poderá alterá-lo em função de outras prioridades devendo, nesse caso, reenviá-lo ao Conselho para nova apreciação. O Conselho encaminha o projeto revisto ao Parlamento com as mudanças acolhidas e aquelas que não lograram obter a sua adesão. O procedimento afinal se conclui com a adoção ou rejeição do orçamento modificado pelo Parlamento. A Comissão é o órgão encarregado de providenciar a execução do orçamento em estrita conformidade com as metas que receberam o aval parlamentar.

O Parlamento exerce amplo poder de controle sobre as atividades das demais instituições da União. Pelo direito de petição os cidadãos europeus desfrutam da prerrogativa de pleitear ao Parlamento a reparação de danos que eventualmente sofreram como resultado das atividades da União Europeia. O Parlamento tem a prerrogativa de criar comissões de inquérito em situações particulares que envolvam a violação do direito comunitário, como sucedeu no episódio das "vacas loucas", notável por ter conduzido à criação da Agência Veterinária Europeia.

O controle econômico e monetário a cargo do Parlamento se revela na aprovação do presidente, do vice-presidente e dos membros da Comissão Executiva do Banco Central Europeu, exigência indispensável para que o Conselho proceda à nomeação. Vale mencionar, a esse respeito, que o presidente do Banco Central Europeu apresenta anualmente ao Parlamento um relatório sobre os principais eventos transcorridos no exercício financeiro anterior.

É digno de nota, também, o controle que o Parlamento efetua sobre a Comissão e o Conselho. O nome indicado pelo Conselho para presidir a Comissão Europeia necessitará, obrigatoriamente, da concordância parlamentar; consumada essa fase os Estados-membros e o presidente escolherão os demais comissários, que dependerão do assentimento de Estrasburgo. O Parlamento

pode, também, solicitar explicações orais ou escritas aos membros da Comissão e do Conselho, que estão obrigados a fornecê-las. O controle político parlamentar ocorre, igualmente, por intermédio da moção de censura aos membros da Comissão. Ela deve ser apresentada por proposta de pelo menos um décimo dos deputados e aprovada por maioria de dois terços, ocasião em que tem lugar a demissão coletiva dos comissários.

Em certos casos, a manifestação do Parlamento, por meio de um parecer, é requisito necessário para que se complete a atividade normativa do Conselho. O parecer é obrigatório sobre determinadas matérias. Em outras hipóteses, o Parlamento limita-se a exprimir uma opinião sobre a oportunidade do ato sem qualquer efeito vinculante.

O mesmo espírito influencia o relacionamento entre o Conselho da União Europeia e o Parlamento na tentativa de buscar a atuação coerente entre os vários órgãos da União. Além de participar das sessões plenárias, o presidente do Conselho expõe as metas que perseguirá e ao encerrar as suas atividades relata as conquistas obtidas e as dificuldades enfrentadas no referido período. Compete-lhe também informar ao Parlamento os resultados das reuniões de cúpula entre os chefes de Estado e de Governo da União Europeia.

O Tratado de Lisboa dilatou os poderes legislativos do Parlamento que incluem, no processo de codificação, matérias tais como a agricultura, a segurança energética, a imigração, a justiça, os assuntos internos, a saúde e os fundos estruturais. O Parlamento conquistou poderes mais amplos na elaboração do orçamento, já que foi abolida a distinção entre despesas “obrigatórias” e “não obrigatórias”. Com isso, o Parlamento decide com o Conselho a totalidade do orçamento da União Europeia. A aprovação parlamentar tornou-se exigência imposterável em relação a inúmeros acordos internacionais negociados pela União, sobretudo no campo do comércio internacional. No plano institucional, os membros da Comissão Europeia, inclusive o seu Presidente e o Alto Representante para a Política Externa e Segurança Comum, necessitarão do aval do Parlamento Europeu. Os deputados têm, ainda, o direito de propor alterações ao Tratado de Lisboa.

15.8.3 O Conselho da União Europeia

É necessário esclarecer, preliminarmente, a diferença entre o Conselho Europeu – foro de cúpula da União Europeia que estabelece as orientações de caráter geral –, e o Conselho da União Europeia, principal instância decisória

no âmbito comunitário, a quem incumbe, entre outras coisas, coordenar as políticas econômicas dos Estados-membros, definir a política externa e de segurança comum da União Europeia, a partir das orientações do Conselho Europeu, além de adotar medidas sobre a cooperação policial e judiciária para combater o aumento da criminalidade. O Tratado de Bruxelas, de 1965, no afã de reduzir as despesas oriundas da manutenção do complexo aparato institucional, previu a existência de um único Conselho para as três Comunidades. O Conselho da União Europeia é um órgão colegiado de representação dos interesses estatais, diversamente das demais instâncias comunitárias que representam os cidadãos europeus. Os seus membros são indicados pelos governos conforme critérios de conveniência e especificidade da matéria a ser discutida, independentemente de consulta aos demais Estados. A representação de cada país pertence ao ministro encarregado do respectivo setor, de tal sorte que o Conselho conhece várias formações de acordo com a natureza do assunto a ser debatido. Se, por exemplo, estiverem em pauta questões financeiras, o Conselho agrupará os ministros da Economia dos países que integram a União. Reúne-se periodicamente a pedido do presidente, de algum dos integrantes ou da Comissão. Bruxelas é a sede do Conselho, onde são normalmente realizadas as reuniões, salvo nos meses de abril, junho e outubro, quando são transferidas para Luxemburgo. Cada Estado exerce a presidência por um período de seis meses, segundo a ordem decidida pelo Conselho. As decisões são tomadas por maioria qualificada, salvo disposição em contrário dos Tratados. A partir de 1º de novembro de 2014, a maioria qualificada corresponde a, pelo menos, 55% dos membros do Conselho, num mínimo de quinze, devendo estes representar Estados-membros que reúnam, no mínimo, 65% da população da União. A minoria de bloqueio deve ser composta por, pelo menos, quatro membros do Conselho; caso contrário considera-se alcançada a maioria qualificada. As restantes regras aplicáveis à votação por maioria qualificada são estabelecidas no nº 2 do art. 238 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. As disposições transitórias relativas à definição da maioria qualificada que são aplicáveis até 31 de outubro de 2014, bem como as que serão aplicáveis entre 1º de novembro de 2014 e 31 de março de 2017, constam no Protocolo relativo às disposições transitórias.

O Conselho participa ativamente no processo legislativo comunitário. A concretização dos objetivos contemplados nos tratados originários não se verifica sem a edição de normas obrigatórias para os Estados, que conformam o chamado direito derivado. São regulamentos, decisões e diretivas que criam

as condições para o avanço da integração. A produção normativa é o resultado da colaboração de vários órgãos. A Comissão goza, via de regra, do poder de iniciativa que se traduz em propostas dirigidas ao Conselho, que só excepcionalmente delibera independentemente de proposta da Comissão.

15.8.4 A Comissão Europeia

A Alta Autoridade da CEECA, de evidente caráter supranacional, serviu de modelo para a Comissão Europeia, assim batizada desde 1965. Com sede em Bruxelas, a Comissão é um órgão colegiado, com mandato de cinco anos, que prima pela defesa dos interesses da União, em nítido contraste com a função do Conselho no qual cada Estado é representado. Exerce funções de coordenação, de execução e de gestão em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Com exceção da política externa e de segurança comum e dos restantes casos previstos nos Tratados, a Comissão assegura a representação externa da União. Toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vistas à obtenção de acordos interinstitucionais. Tendo em conta as eleições para o Parlamento Europeu e depois de proceder às consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, proporá no prazo de um mês um novo candidato, que é eleito pelo Parlamento Europeu de acordo com o mesmo processo. O Conselho, de comum acordo com o Presidente eleito, adota a lista das demais personalidades que tenciona nomear membros da Comissão. Essas personalidades são escolhidas, com base nas sugestões apresentadas por cada Estado-membro, segundo os critérios definidos no segundo parágrafo do n.º 3 e no segundo parágrafo do n.º 5 do Tratado de Lisboa. O Presidente, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e os demais membros da Comissão são colegialmente sujeitos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu. Com base nessa aprovação, a Comissão é nomeada pelo Conselho Europeu, que deliberará por maioria qualificada.

O Presidente da Comissão Europeia participa das reuniões do Conselho Europeu, bem como das mais importantes discussões ocorridas no Parlamento e no Conselho. A Comissão nomeada entre a data de entrada em vigor do Tratado de Lisboa e 31 de outubro de 2014 é constituída por um nacional de

cada Estado-membro, incluindo o seu Presidente e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que é um dos vice-presidentes. A Comissão compõe-se de 28 comissários, um para cada Estado-membro. Os membros da Comissão são escolhidos entre os nacionais dos Estados-membros, com base num sistema de rotação rigorosamente igualitária que permita refletir a posição demográfica e geográfica relativa dos Estados-membros no seu conjunto. Este sistema é estabelecido por unanimidade, pelo Conselho Europeu, nos termos do art. 244 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A denominação Colégio dos Comissários indica que a Comissão se reúne coletivamente, sob direção do seu presidente, que pode designar-lhes tarefas específicas ou constituir grupos de trabalho. Se necessário, o presidente altera as responsabilidades anteriormente atribuídas ou solicita até mesmo a demissão de um comissário.

A garantia de independência, condição necessária para que os comissários cumpram as suas funções, impede o recebimento de instruções por parte dos governos nacionais, assim como proíbe o exercício de qualquer outra atividade profissional, remunerada ou não. A desobediência a tais deveres pode acarretar a demissão compulsória dos comissários e a perda de outros benefícios a que façam jus depois de terem deixado o cargo. As decisões são tomadas pelo voto favorável da maioria absoluta dos membros.

As decisões, regulamentos e diretivas, juridicamente qualificados como atos complexos, resultam de propostas endereçadas pela Comissão ao Conselho, a quem cabe decidir sobre a possível aprovação. Antes que o Conselho delibere em caráter definitivo, é obrigatória a consulta ao Parlamento, que opinará sobre a conveniência e oportunidade da medida. A Comissão exerce, também, papel crucial na execução do direito originário, cabendo-lhe zelar pelo cumprimento dos tratados institutivos das Comunidades Europeias. Importa ressaltar, por outro lado, que representa as Comunidades no nível interno dos Estados-membros, podendo adquirir ou alienar imóveis, além de estar em juízo. No campo das relações internacionais a conclusão de tratados com outros Estados é atribuição do Conselho, mas cabe à Comissão cuidar das negociações e dos contatos com a Organização das Nações Unidas e as demais organizações internacionais.

O Parlamento Europeu pode votar uma moção de censura à Comissão em conformidade com o art. 234 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Caso tal moção seja adaptada, os membros da Comissão devem demitir-se coletivamente das suas funções e o Alto Representante da União

para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança deve demitir-se das funções que exerce na Comissão.

15.8.5 O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas destina-se a efetuar o controle das metas orçamentárias. Criado em 1977 com a função de órgão auxiliar, a sua importância aumenta com o Tratado de Maastricht, que o inclui no arcabouço institucional comunitário. Com sede em Luxemburgo, o Tribunal de Contas é composto por pessoas que revelam notória competência para a função e que apresentem garantia de independência, não se subordinando às instruções dos governos nacionais. Cada país indica um membro para o mandato de seis anos, renovável por idêntico período. O princípio da inamovibilidade veda qualquer iniciativa tendente a remover os membros das funções que ocupavam antes do término do respectivo mandato.

O Tribunal de Contas examina se os órgãos da União cumpriram as previsões de gastos constantes do orçamento. Deve, para tanto, informar o Parlamento e o Conselho sobre a legalidade das despesas contraídas no exercício financeiro anterior. A cada ano o Tribunal de Contas prepara um relatório sobre a movimentação financeira registrada no período que é enviado aos órgãos da União, antes de ser oficialmente publicado. O Tribunal goza, ainda, de competência para elaborar, *ex officio*, relatórios especiais sobre questões relevantes, podendo emitir parecer a pedido dos órgãos que compõem a estrutura institucional da União Europeia.

15.8.6 O Tribunal de Justiça

A Corte Europeia de Justiça foi instituída pelos tratados constitutivos das Comunidades Europeias com a finalidade de interpretar e aplicar o direito comunitário.⁵⁷⁴ Cabe esclarecer que a expressão *direito comunitário* será usada para designar as normas que vigoravam nas comunidades europeias antes da ratificação do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2009. Com o decorrer do tempo, a Corte notabilizou-se por proferir interpretações finalísticas, que fortaleceram o processo de integração e contribuíram para definir o sentido

e alcance das regras que os órgãos comunitários houveram por bem elaborar. Nos momentos em que a desconfiança predominava e a paralisia decisória ameaçava o projeto europeu, o Tribunal de Justiça, com uma visão prospectiva, fixou o rumo que a integração deveria perseguir.

Órgão independente em relação aos Estados-membros e às demais instituições, a Corte atua animada pelo propósito de manter íntegra a ordem jurídica da União. Não se admite que o Tribunal de Justiça promova a anulação de leis e atos administrativos adotados pelos Estados. Do mesmo modo, não há a possibilidade de revisão das medidas internas que contrariarem as normas da União. Referida competência, que nos Estados federais é exercida pela Suprema Corte ou pelo Tribunal Constitucional, não existe na ordem jurídica da União Europeia. Esse fato não impediu a previsão de um controle indireto destinado a sancionar a violação dos tratados.

O Tribunal de Justiça age, com frequência, como verdadeira Corte constitucional, com o intuito de preservar o espírito e a letra dos tratados fundadores. É composto por um juiz para cada Estado-membro e oito advogados gerais, designados de comum acordo pelos governos dos Estados-membros, para mandatos de seis anos, renováveis por idêntico período. São escolhidos entre juristas que ofereçam todas as garantias de independência e que reúnam as condições exigidas, nos países de origem, para o exercício das mais altas funções jurisdicionais ou que sejam de reconhecida competência. Os advogados gerais apresentam, com imparcialidade e independência, pareceres jurídicos, intitulados “conclusões”, nos processos em que vierem a atuar. O Tribunal de Justiça exibe várias formações: o Tribunal Pleno reúne a totalidade de seus integrantes, a grande sessão conta com 13 juízes e sessões menores funcionam com três ou cinco juízes. O Tribunal Pleno analisa causas que se notabilizam por revelarem grande importância e examina temas pontuais previstos em seu Estatuto. As reuniões da grande sessão decorrem de pedido formulado por um Estado-membro ou por uma instituição que atue em um dos polos do litígio, mas resulta também da relevância especial da controvérsia que lhe é submetida. As sessões de três ou cinco juízes ocupam-se das demais causas que concernem geralmente à rotina da União.

O Tribunal de Justiça possui competência ampla e expressa, seja no campo do reenvio prejudicial, seja no plano de diversos tipos de ações e recursos. As ações de incumprimento visam a atestar a violação do direito da União por parte de um Estado-membro. São normalmente precedidas de um procedimento instaurado pela Comissão com o propósito de permitir ao Estado-membro a exposição das razões que o levaram a se comportar de determinado modo. Se

⁵⁷⁴ RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. *Das Comunidades à União Europeia: estudos de direito comunitário*. Coimbra: Coimbra Ed., 1999. p. 64-69. Cf. CAMPOS, João Mota de. *Direito comunitário*. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989. v. 1, p. 315-325.

as alegações deduzidas não forem convincentes, a Comissão ou outro Estado-membro pleiteará que o Tribunal declare o incumprimento e ordene o retorno à legalidade violada. A persistência no descumprimento da norma provocará a condenação do Estado violador ao pagamento de certa quantia ou poderá impor-lhe uma sanção pecuniária compulsória.

Reservou-se aos Estados-membros, ao Conselho e à Comissão o direito de pleitear a anulação dos atos do Conselho e da Comissão que não contiverem as formalidades exigidas, violarem os tratados celebrados ou caracterizarem abuso de poder. O mesmo direito é atribuído aos particulares, na eventualidade de de alguma medida atingir negativamente os seus interesses. Devem, para tanto, solicitar a anulação do ato no prazo fixado pelos tratados. Se isso não acontecer, a ilegalidade deverá ser arguida, sob a forma de exceção, nos litígios contra a Comissão e o Conselho.

O recurso de omissão foi concebido para impelir os órgãos comunitários a buscarem a realização dos objetivos constantes dos tratados institutivos. Ele é admitido apenas quando tiver transcorrido determinado período de tempo após a solicitação ter sido dirigida ao órgão para que supra a falta que lhe foi imputada. O objetivo é sancionar, dessa forma, a inércia das instituições da União Europeia por intermédio da adoção das medidas adequadas. Importa salientar que os litígios decididos pelo Tribunal de Primeira Instância são passíveis de recurso ao Tribunal de Justiça.

O julgamento de uma causa que tramite em um tribunal nacional exige, muitas vezes, uma decisão prévia sobre a interpretação do direito da União. Nessa hipótese, o Tribunal Europeu deverá ser consultado, e o entendimento que vier a manifestar não poderá ser afastado na interpretação do caso concreto. Esse mecanismo é denominado reenvio prejudicial e tem grande utilidade na eliminação dos riscos de interpretações divergentes, garantindo a aplicação uniforme do direito da União.

A competência do Tribunal deriva ainda de cláusula compromissória inserida nos tratados internacionais, bem como nos acordos de direito público e de direito privado de que sejam parte a União Europeia ou os Estados-membros.

Com o propósito de assegurar a interpretação e a aplicação uniforme do direito comunitário, o Tribunal de Justiça elaborou princípios que corporificaram esse ideal. Segundo o princípio da aplicação direta, as administrações e os juizes nacionais, no âmbito da competência que lhes é reservada, aplicam o direito da União nas controvérsias que devem decidir. Se houver colisão entre tais normas e as regras nacionais, as primeiras prevalecerão consoante o princípio

da primazia do direito da União. Cristalizou-se, igualmente, na jurisprudência, o princípio da responsabilidade dos Estados-membros pela violação do direito comunitário, pedra angular da eficácia das normas instituídas.

Não se deve esquecer que a aplicação do direito da União é tarefa que incumbe aos juizes nacionais no exercício cotidiano das atividades que desempenham. Eles podem e às vezes devem recorrer ao Tribunal de Justiça a fim de solucionar disputas que demandem a interpretação do direito em vigor na União Europeia. As respostas dadas pelo Tribunal às consultas formuladas contribuíram para a formação de diversos princípios basilares do direito comunitário, que atualmente constitui o direito da União Europeia. Em várias oportunidades, o Tribunal primou por afirmar a especificidade do direito comunitário.

No caso *Van Gend & Loos*, em 1963, o Tribunal de Justiça formulou o princípio do efeito direto pelo qual os cidadãos europeus estão aptos a invocar, diretamente, normas comunitárias perante os órgãos judiciários nacionais. No caso em tela, a empresa de transportes *Van Gend & Loos*, situada nos Países Baixos, rebelou-se contra o pagamento de direitos aduaneiros fixados pelo governo holandês sob a alegação de que esse ato colidia com o tratado institutivo da Comunidade Econômica Europeia. O Tribunal holandês não vacilou, diante do conflito que se anunciava, em atender ao pleito da empresa *Van Gend & Loos* assegurando a primazia do direito comunitário sobre a regra jurídica nacional que dispunha de modo contrário.

O caso *Costa*, julgado em 1964 pelas cortes italianas, consolidou o princípio da primazia do direito comunitário, a partir da consulta formulada ao Tribunal de Justiça europeu, sobre a compatibilidade com as normas europeias da lei de nacionalização do setor de produção e distribuição de energia elétrica existente na Itália. O Estado italiano foi considerado responsável pelos danos causados a dois empregados, em virtude da falência do empregador por não haver adotado, no plano doméstico, as normas comunitárias de proteção aos trabalhadores nas hipóteses de insolvência das empresas para as quais trabalhavam. O Tribunal de Justiça contribuiu, assim, para salvaguardar a ordem jurídica comunitária e proteger os direitos dos cidadãos europeus.

O Tribunal Geral, importa mencionar, é composto por, pelo menos, um juiz por Estado-membro, com mandatos de seis anos que são renováveis por idêntico período. Não conta com advogados gerais, o que sucede com o Tribunal de Justiça. A competência que possui abarca as ações e recursos propostos pelas pessoas singulares ou coletivas contra os atos das instituições e dos órgãos da União Europeia capazes de afetá-las, bem como contra os atos regulamentares a

elas pertinentes ou ainda contra uma abstenção destas instituições. É lembrado, a propósito, o recurso ajuizado por uma empresa que alegue a improcedência da multa que lhe foi imposta pela Comissão. O Tribunal Geral decide, ainda, os recursos interpostos pelos Estados-membros contra a Comissão; os recursos dos Estados-membros contra o Conselho a respeito dos atos adotados no terreno dos auxílios de Estado às medidas de defesa comercial e os atos pelos quais o Conselho exerce competências de execução; as ações que visam obter ressarcimento dos danos causados pelas instituições da União Europeia ou pelos seus agentes; as ações decorrentes de contratos celebrados pela União Europeia, que estabeleçam de forma expressa a competência do Tribunal de Primeira Instância; os recursos em matéria de marcas comunitárias, os recursos, limitados às questões de direito, contra as decisões do Tribunal da Função Pública da União Europeia, os recursos contra as decisões do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais e da Agência Europeia das Substâncias Químicas. Quem se sentir prejudicado pelas decisões proferidas pelo Tribunal Geral poderá, no prazo de dois meses, recorrer ao Tribunal de Justiça. Nessa hipótese, o recurso se limitará às questões de direito.

15.8.7 O Banco Central Europeu

Criado em junho de 1998, o Banco Central Europeu é uma organização destinada a conduzir a política monetária e a exercer o papel de Banco Central para o euro. Constitui o núcleo do Eurosistema e do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), com sede localizada em Frankfurt, na Alemanha. Baseia-se no pressuposto de que todos os Estados-membros adotarão o euro, de modo que o SEBC seja responsável por todas as funções relativas à moeda única europeia. O Eurosistema designa o sistema de bancos centrais da área do euro, compreendendo o Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais dos Estados-membros da União Europeia, que tem o euro como moeda comum. O Banco Central Europeu e os bancos centrais nacionais cooperam para a realização dos objetivos perseguidos pelo Eurosistema. A grande diversidade reinante na área do euro, traduzida em múltiplas nações, línguas e culturas indicaram que os bancos centrais nacionais estariam em melhores condições de servirem como meios de acesso ao Eurosistema.

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

16.1 A afirmação histórica dos direitos humanos

A classificação entre direito em sentido fraco e direito em sentido forte, que Norberto Bobbio lucidamente expõe, é um ponto de partida valioso para compreender a evolução dos direitos humanos.⁵⁷¹ O escopo dessa classificação não é reduzir a importância de certos direitos, mas iluminar as formas pelas quais são efetivados. O direito em sentido fraco designa a exigência de direitos futuros, traduzida na proteção de certo bem pelo ordenamento jurídico. São direitos morais porque independem da positivação realizada pela norma jurídica. A norma vale, no plano moral, se puder ser justificada racionalmente perante todos aqueles que a aceitam. Os direitos do homem são direitos morais sempre que puderem ser justificados em face dos indivíduos aos quais se destinam.⁵⁷²

O direito em sentido forte aponta para a efetiva tutela de um bem ou interesse, que pode ser reivindicado perante os tribunais contra aqueles que os violarem. Na era moderna, os direitos humanos surgem no pensamento

⁵⁷¹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 67.

⁵⁷² ALEXV, Robert. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 58 et seq., jul./set. 1999. Cf. também ALEXV, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de direito democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 67-79, jul./set. 1999.