

A EXECUÇÃO DO DIREITO DA INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL: UMA LIMITAÇÃO DA AUTONOMIA DOS ESTADOS PARTES

*THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT OF MERCOSUR
INTEGRATION: A LIMITATION OF THE
STATES PARTIES AUTONOMY*

Paula Wojcikiewicz Almeida¹

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 A limitação da autonomia estatal em função da classificação das normas. A) As normas que regem o funcionamento interno do MERCOSUL. B) As normas que estabelecem regras de conduta. 3 A limitação da autonomia estatal em função da exigência de entrada em vigor simultânea. 4 Considerações finais. 5 Referências.

RESUMO: Este artigo pretende analisar o grau de autonomia dos Estados partes na execução ou implementação do direito da integração do MERCOSUL. Parte-se do pressuposto de que os Estados partes dispõem de autonomia institucional e procedimental na execução do direito da integração, pois determinam os órgãos competentes e os procedimentos a serem utilizados na incorporação do direito proveniente das instituições do bloco. Entretanto, impõe-se uma limitação gradual da referida autonomia, com vistas a enquadrar a margem de manobra estatal, privilegiando-se, conseqüentemente, a aplicação uniforme do direito do bloco, sem a qual haveria patente insegurança jurídica. Nessa linha, será avaliada a adequação das iniciativas do direito derivado do MERCOSUL que atuam para limitar tal autonomia, bem como avançadas críticas ao mecanismo em vigor.

PALAVRAS-CHAVE: Direito da integração. Direito comunitário. Incorporação.

ABSTRACT: This article analyzes the degree of autonomy of the State in the execution or implementation of the law of integration of the Mercosur. It is assumed that the State Parties have institutional and procedural autonomy in the implementation of the law of integration, as they determine the bodies and procedures to be used for the incorporation of the law by the institutions of the bloc. However, a gradual restriction is imposed on this autonomy, to make the room for State maneuvers, preference being given to uniform application of the law to the bloc, without which there would be clear legal uncertainty. Accordingly, this work addresses the adequacy of the legal initiatives derived from the MERCOSUR that seek to restrict this autonomy, as well as offering some criticisms of the current mechanism.

KEY WORDS: Law of integration. Community law. Incorporation.

1 Introdução

Apesar de sofrer descrédito na cena interna e internacional, o MERCOSUL evolui por meio de estratégias de alargamento e de aprofundamento. Recentes modificações institucionais deram surgimento a novos órgãos, visando reduzir as assimetrias regionais e dotar o processo de integração de uma maior efetividade. A produção normativa do MERCOSUL, mesmo que não pareça evidente aos olhos dos nacionais de seus Estados partes, está em constante aceleração. Fala-se de *inflação normativa* (VENTURA; PEROTTI, 2004, p. 23), já que o MERCOSUL possui um imenso acervo normativo (ALMEIDA, 2008).

De fato, diversas normas provenientes das instituições do bloco são criadas, enriquecendo o arcabouço do direito derivado, sem, entretanto, serem incorporadas mediante o processo legislativo clássico nas ordens jurídicas nacionais. Tais normas do direito derivado do MERCOSUL, apesar de, teoricamente, não beneficiarem do postulado da aplicabilidade imediata, como ocorre com grande parte do direito derivado da União Europeia², entram em vigor nas ordens jurídicas nacionais, sem seguir o *iter* procedimental previsto pela constituição brasileira para incorporação dos tratados internacionais e do MERCOSUL³. A prática constitucional em vigor para a incorporação dos tratados⁴ seria aplicada apenas para a inserção, no ordenamento jurídico brasileiro, das normas de direito derivado do MERCOSUL⁵ que demandam incorporação. Estas seriam classificadas na categoria de resoluções ou atos unilaterais de uma organização internacional⁶, podendo ser incorporadas por meio de atos dos Poderes Legislativo e Executivo ou por meio da adoção de decretos ou atos administrativos do Executivo.

O aperfeiçoamento do procedimento de incorporação das normas do MERCOSUL figura no primeiro relatório semestral da Secretaria do MERCOSUL, acerca da incorporação das normas derivadas do bloco, como sendo um dos elementos essenciais para garantir efetividade às normas do MERCOSUL⁷. A elaboração do relatório semestral é de responsabilidade da Secretaria do MERCOSUL, que ganhou novas funções após sua transformação em Secretaria Técnica⁸. Cabe frisar que os referidos relatórios são reservados, não podendo ser consultados no *site* do MERCOSUL ou do MRE do Estado parte, o que dificultou a obtenção de dados atualizados acerca da incorporação das normas derivadas para a presente pesquisa, que teve que se contentar, apenas, com o *Primer informe semestral de la Secretaría del MERCOSUL*.

O papel dos Estados partes na implementação ou execução do direito da integração do MERCOSUL é, portanto, de extrema relevância. Estes possuem responsabilidade subsidiária, já que colocam seu aparelho político-administrativo à disposição do bloco para implementar as obrigações decorrentes do direito da integração, na linha do que ocorre na União Europeia (ALMEIDA, 2008). O paradigma do direito comunitário será de grande utilidade para o presente trabalho, já que o termo “execução” é frequentemente empregado em seu âmbito para englobar as etapas posteriores à adoção da norma comunitária (HAGUENAU, 1995). Com efeito, “execução” foi o termo genérico empregado pelos redatores do tratado da Comunidade Europeia, para impor aos Estados membros a adoção de medidas para dar cumprimento às obrigações decorrentes dos textos comunitários. A competência de execução foi dissociada da competência legislativa com base no princípio da administração indireta, nos termos do artigo 10 TCE⁹, que dispõe que os Estados possuem uma obrigação de colaboração leal à execução do direito comunitário (ALMEIDA, 2008).

A União Europeia optou por não criar uma administração comunitária encarregada da execução do direito adotado pelas instituições do bloco, preferindo utilizar o aparelho político-administrativo dos Estados partes para a execução de suas obrigações comunitárias. Ora, o mesmo se pode dizer do direito da integração do MERCOSUL, no qual também não existe uma verdadeira função executiva (VENTURA, 2003), não havendo qualquer submissão entre os nacionais dos Estados partes e os órgãos decisórios do bloco. As decisões adotadas pelos órgãos do MERCOSUL são, de fato, obrigatórias para os Estados partes, que devem executá-las pelos respectivos órgãos nacionais competentes. Isso em função do princípio da lealdade comunitária (PEROTTI, 2002) ou da cooperação leal entre as instituições comunitárias e os Estados partes (RIDEAU, 2002), também prevista no artigo 38, capítulo IV, do Protocolo de Ouro Preto (POP), que impõe a adoção das medidas necessárias para garantir a eficácia do direito da integração¹⁰.

Considerando que a função dos Estados partes do MERCOSUL engloba a execução do direito da integração, é importante frisar que tal operação é baseada em dois princípios fundamentais: a autonomia institucional e a autonomia procedimental dos Estados partes. A autonomia institucional,

que consiste na possibilidade do Estado designar os serviços competentes para a execução do direito comunitário, é considerada completa conforme uma jurisprudência “constante”¹¹. No que tange à autonomia procedimental dos Estados partes, essa é confirmada, no âmbito do MERCOSUL, pela disposição do artigo 42, do POP¹², que estabelece que as normas do bloco serão obrigatórias e, caso seja necessário, serão incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

Tal como no direito comunitário, os Estados partes do MERCOSUL seguem os ditames de seu direito interno para a determinação dos órgãos competentes e dos procedimentos a serem utilizados para a execução do direito proveniente das instituições do bloco (ALMEIDA, 2008). Além de determinar que os atos normativos do MERCOSUL possuem caráter obrigatório, o POP estabelece que sua execução seguirá as disposições do direito nacional. Os Estados partes possuem, portanto, uma obrigação de execução ou implementação (BAPTISTA, 1998), dispendo de autonomia procedimental e institucional para a implementação ou execução do direito do MERCOSUL.

Ocorre que a referida autonomia afigura-se limitada em função de determinações do próprio direito do bloco, que atuam ora para classificar as normas que serão submetidas ao procedimento constitucional de incorporação (I), ora para facilitar a entrada em vigor e garantir a uniformidade na aplicação do direito derivado (II).

2 A limitação da autonomia estatal em função da classificação das normas

Se os Estados são livres para determinar o procedimento de implementação ou execução do direito comunitário, escolhendo as formas e os procedimentos estabelecidos por seu direito nacional, tal liberdade deve ser conciliada com as necessidades de uma aplicação uniforme do direito comunitário¹³. Nesse contexto, o direito derivado do MERCOSUL poderá ser separado em duas situações: por um lado, existem as normas dotadas de um caráter funcional ou administrativo, que se referem ao funcionamento interno do MERCOSUL (a); por outro lado, existem aquelas que estabelecem regras de conduta aos Estados partes, produzindo efeitos em sua ordem jurídica interna (b).

a) As normas que regem o funcionamento interno do MERCOSUL

As normas dotadas de caráter funcional ou administrativo, que se referem ao funcionamento interno do MERCOSUL, não necessitam ser incorporadas às ordens jurídicas nacionais (PEREIRA, 2005). Essas normas entram em vigor na data de sua adoção pelo órgão decisório do MERCOSUL ou, até mesmo, na data indicada por seu próprio texto. O artigo 3º da decisão CMC n. 22/04 (PEROTTI, 2007)¹⁴ determina que:

Las normas que reglamenten aspectos de organización o funcionamiento del MERCOSUR entrarán en vigencia en la fecha de su aprobación o cuando ellas lo indiquen y no estarán sujetas al procedimiento a que hace referencia el artículo 1º de esta Decisión.

A maioria das normas adotadas no seio do MERCOSUL entra nesta categoria¹⁵, ou seja, presta-se a regulamentar aspectos internos do bloco¹⁶. Com efeito, uma quantidade significativa de normas constitui “*meras declaraciones de intenciones, listados variados, o aun objetos diversos que no permiten clasificación*” (VENTURA, PEROTTI, 2004), cuja eficácia restringe-se à ótica interna, dispensando, dessa forma, incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais.

A crítica constantemente endereçada à classificação de uma norma derivada do MERCOSUL na categoria daquelas que se tratam do funcionamento ou da organização do MERCOSUL refere-se à ausência de clareza quanto ao conteúdo da norma, que pode ultrapassar o âmbito interno e regular aspectos externos ao bloco¹⁷, requerendo, assim, incorporação à ordem jurídica dos Estados partes. A decisão CMC n. 23/00, nas palavras de Cachapuz de Medeiros, não foi incorporada à ordem jurídica interna sob o pretexto de regulamentar aspectos da organização e do funcionamento do MERCOSUL, porém a referida decisão teria ido além da simples regulamentação interna do MERCOSUL. Isso porque ela trouxe uma lista das hipóteses nas quais não haveria necessidade de incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais, acrescentando-as ao art. 42 do Protocolo de Ouro Preto (MEDEIROS, 2004)¹⁸. Com efeito, a principal disposição da decisão CMC n. 23/00, qual seja, seu

artigo 5º, é de "*dudosa compatibilidad com el artículo 42 del POP.*" Ora, a decisão acaba por restringir o alcance do POP, alterando o mecanismo estabelecido pelo artigo 42 e extrapolando sua função meramente regulamentar. Ocorre que uma quantidade crescente de normas tem sido adotada, recentemente, contendo a mesma fórmula, segundo a qual a incorporação é dispensada.

Os Estados partes, por intermédio de seus representantes dos respectivos executivos, classificarão a norma de acordo com seu conteúdo. O governo determina, de modo discricionário, se a norma entra na categoria daquelas que se restringem ao funcionamento interno ou daquelas que estabelecem regras de conduta aos Estados partes, produzindo efeitos na ordem jurídica interna. Se a decisão do governo não for criteriosa, está presente o risco de afastar a incorporação de uma norma que deveria ser incorporada (MEDEIROS, 2004). Com efeito, a livre escolha dos Estados partes no que tange à necessidade de incorporação de uma norma do MERCOSUL pode levar, segundo a expressão empregada por Deisy Ventura, a uma transposição «à la carte» (VENTURA, 2003, p. 127). A decisão CMC n. 45/07, acerca da "*derogación de la normativa Mercosur relativa al sistema de intercambio de información de seguridad del Mercosur (SISME)*", é um exemplo de tal situação, pois dispõe, em seu artigo 4º, que apenas necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico da República da Argentina, estando os demais Estados partes do MERCOSUL dispensados da obrigação de incorporação.

Além de regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL, a ausência de incorporação também ocorrerá quando existir uma norma nacional que contemple, em termos idênticos, a norma do MERCOSUL já aprovada¹⁹. Um procedimento neste sentido vem detalhado no artigo 5º, b, da decisão CMC n. 23/00, cuja redação foi modificada pelo artigo 10 da decisão CMC n. 20/02. Ademais, se um Estado membro considerar que não será necessário adotar um ato formal de incorporação para a aplicação de uma norma derivada do MERCOSUL em seu território, deverá o mesmo notificá-lo à Secretaria do MERCOSUL, no prazo previsto para a incorporação da norma²⁰. Depois de realizada a notificação, a norma do MERCOSUL será considerada incorporada ao ordenamento jurídico do respectivo Estado parte.

b) As normas que estabelecem regras de conduta

As normas que estabelecem regras de conduta aos Estados partes e que produzem efeitos na ordem interna são, por uma consequência lógica, sujeitas ao procedimento de incorporação previsto pelo direito interno dos Estados partes.

O texto do artigo 42, do POP, determina que o direito derivado do MERCOSUL deverá, se necessário, ser incorporado aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. Cabe aos Estados partes a tarefa de identificar as situações nas quais uma norma, por sua natureza e conteúdo, requer incorporação por alguns Estados partes²¹. Neste caso, o texto da norma deverá conter a seguinte menção: "*Esta norma apenas precisa ser incorporada à ordem jurídica do (Estado membro). A incorporação ocorrerá até (data)*". Com vistas a aperfeiçoar o sistema de incorporação da normativa MERCOSUL na ordem jurídica estatal, a decisão CMC n. 20/02 prevê que o projeto de norma do MERCOSUL, ainda não adotado, será submetido a consultas internas nos Estados partes, a fim que estes possam, no prazo de sessenta dias, confirmar sua conveniência técnica e jurídica e estabelecer os procedimentos e o prazo necessário para sua incorporação às ordens jurídicas nacionais²². Apesar de o art. 4º²³, da Resolução 26/01, que busca "racionalizar e uniformizar a metodologia utilizada na elaboração das versões definitivas das normas e documentos emanados dos órgãos do MERCOSUL", fazer menção acerca de um prazo para a incorporação, a ausência de sua determinação faz com que o processo se torne arbitrário, já que a demora do Estado na adoção da norma interna já seria suficiente para atrasar o calendário de vigência da mesma (VENTURA, PEROTTI, 2004).

Pode-se afirmar que os Estados partes possuem uma "*doble situación de veto*" (PEROTTI, 2007), sendo a primeira durante a adoção da norma, que deverá ser feita pelo mecanismo do consenso; e a segunda, ao incorporar ao direito interno a norma do MERCOSUL em questão. Na segunda hipótese, o atraso do Estado parte em adotar as medidas necessárias para executar o direito derivado do bloco já seria suficiente para atrasar a vigência do mesmo (VENTURA, PEROTTI, 2004), constituindo em novo *round* de veto e fazendo com que o processo se torne arbitrário. Mesmo que se considere

que a violação à obrigação de executar o direito do MERCOSUL poderá ser impugnada perante o Tribunal Arbitral *Ad Hoc* (TAHM)²⁴ ou perante o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), tal solução "*dada su falta absoluta de practicidad y operacionalidad*" repercute na ação do Estado parte "*que carece de interes en que una determinada norma entre em vigor impida el comienzo de su vigencia absteniéndose de dictar e lacto nacional de internalización*" (PEROTTI, 2007, p. 617).

Uma vez concluídas as consultas internas e decidido o texto final do projeto de norma, poderá o mesmo ser submetido ao órgão decisório do MERCOSUL pertinente, indicando igualmente os órgãos internos dos Estados partes competentes na matéria, os procedimentos e o prazo necessário para assegurar sua incorporação²⁵. Após a determinação do órgão decisório pertinente acerca do texto do projeto de norma que necessita incorporação, este último somente poderá ser adotado após comunicação escrita dos Estados partes ao referido órgão, na qual estes deverão informar que estão em condições de incorporar a norma por meio de atos do poder executivo ou por aprovação parlamentar²⁶.

Como ocorre na Europa comunitária, é possível que a norma derivada a ser incorporada tenha sua redação modificada pela medida de internalização de um Estado parte, em outras palavras, o decreto que internaliza a norma do MERCOSUL não reflete seu conteúdo, trazendo algumas modificações ao texto original. Neste caso, o Estado parte teria incorporado incorretamente a normativa MERCOSUL. Tal situação tem ocorrido com frequência, apesar do impedimento disposto no POP, que reitera a obrigatoriedade das normas adotadas no âmbito do MERCOSUL, bem como do artigo 7º, da decisão CMC n.º 20/02 (PEROTTI, 2007). O artigo 9º, da decisão CMC n. 20/02 determina, ainda, que quando diversas normas do MERCOSUL devam ser incorporadas ao ordenamento interno de um Estado parte por atos de um mesmo órgão interno competente, será possível proceder à incorporação por um único ato interno.

Quanto às normas derivadas do MERCOSUL que não demandam aprovação legislativa, estas seguirão um procedimento combinado, estabelecido por seu anexo e pela ordem jurídica interna dos Estados partes²⁷, conforme dispõe a decisão CMC n. 22/04. No que tange ao procedimento determinado pelo MERCOSUL, a incorporação deverá ocorrer dentro do prazo de três meses, conforme os termos do artigo 1º da referida decisão, cujo anexo é intitulado "*Lineamientos para el procedimiento de entrada en vigor de las normas MERCOSUR que no requieren tratamiento legislativo*".

3 A limitação da autonomia estatal em função da exigência de entrada em vigor simultânea

Os Estados partes, conforme as disposições do direito do MERCOSUL e, principalmente, de acordo com seu direito interno, determinarão quais as normas que seguirão o processo de incorporação na ordem jurídica interna. A autonomia procedimental afigura-se, portanto, limitada. O resultado é que as normas derivadas do MERCOSUL, adotadas pelos órgãos decisórios, que não tratam apenas do funcionamento interno do MERCOSUL, deverão seguir um procedimento complexo de incorporação interno, cujo prazo é suscetível de divergir conforme o Estado membro envolvido. Em função da divergência na entrada em vigor das normas do MERCOSUL, o Protocolo de Ouro Preto (POP) estabeleceu, em seu artigo 40, um sistema de entrada em vigor simultânea das normas do MERCOSUL.

Ao estabelecer o procedimento para entrada em vigor simultânea do direito do MERCOSUL, o POP afastaria, teoricamente, qualquer possibilidade de conferir aplicabilidade imediata ao direito derivado do bloco nas ordens jurídicas nacionais (VENTURA, 2003). Ora, segundo o caput do artigo 40, os Estados seguirão o procedimento estabelecido, adotando as «*medidas necesarias*» para a incorporação do direito derivado, com a finalidade de «*garantir a vigencia simultanea*» da norma nos Estados partes. Como a exigência de incorporação não constitui regra no direito da integração do MERCOSUL, muito ao contrário, é possível reconhecer que, em caso de dúvidas, considera-se que a norma derivada do bloco dispõe de aplicabilidade imediata (PEROTTI, 2002).

As dúvidas que surgiram acerca da aplicabilidade imediata de certas normas que não demandavam incorporação foram tratadas, de forma contraditória, pela jurisprudência dos tribunais do bloco. Por ocasião do IV laudo arbitral do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do MERCOSUL (TAHM), relativo à "*aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil*"²⁸, o Tribunal afirmou que o caráter intergovernamental dos órgãos decisórios do MERCOSUL já seria suficiente para

afastar a aplicabilidade direta e imediata das normas derivadas em cada Estado membro. Segundo o TAHM, os efeitos do direito comunitário – primazia, efeito direto e aplicabilidade imediata – seriam diretamente relacionados à natureza da organização de integração, seja ela intergovernamental ou supranacional. Ora, tal argumento afigura-se manifestamente discutível²⁹. Os árbitros sustentaram, outrossim, que também não existiria uma norma do MERCOSUL ou de seus Estados partes que autorizasse a aplicabilidade imediata da normativa emanada dos órgãos comuns³⁰. Por fim, insistem os árbitros que a aplicabilidade imediata das normas do MERCOSUL não seria compatível com o regime constitucional de alguns Estados partes.

Nos termos do direito derivado do MERCOSUL, a entrada em vigor simultânea das normas derivadas do MERCOSUL seguirá quatro etapas: (I) a incorporação das normas às ordens jurídicas nacionais, conforme a prática em vigor nos Estados partes; (II) cada Estado deverá comunicar a internalização da norma à Secretaria do MERCOSUL; (III) após a incorporação à ordem jurídica interna, a Secretaria deverá comunicar a incorporação aos Estados partes; (IV) com a recepção da comunicação, a norma entrará em vigor no prazo de trinta dias para todos os Estados, que deverão informar, por intermédio da publicação nos jornais oficiais, a data de entrada em vigor da norma. Frise-se que a referida exigência de publicação da data de entrada em vigor da norma derivada ainda não foi cumprida por nenhum Estado parte *"hasta lo que se há podido constatar, a la fecha"* (PEROTTI, 2007, p. 630).

De acordo com o sistema previsto no artigo 40, a violação do procedimento acima descrito (II), ou seja, a ausência de comunicação de um Estado membro acerca da adoção de uma medida de incorporação à Secretaria, seria suficiente para inviabilizar sua entrada em vigor (PEROTTI, 2007). A comunicação da Secretaria sobre a incorporação de uma norma derivada em todos os Estados partes é, portanto, indispensável. Um procedimento específico vem previsto na decisão CMC n. 22/04 para as normas do MERCOSUL que não demandam aprovação legislativa. Neste caso, a publicação da norma no jornal oficial deverá ocorrer nos quarenta dias seguintes à data prevista para a entrada em vigor da mesma. As normas derivadas do MERCOSUL que requerem aprovação legislativa somente entrarão em vigor após o procedimento descrito no artigo 40. Caso um Estado membro deixe de tomar as medidas necessárias para assegurar a incorporação de uma norma, tal fato já seria suficiente para tornar a norma não aplicável no âmbito do MERCOSUL (TRINDADE, 2005). É a publicação da norma nos jornais oficiais dos Estados partes que faz com que ela entre em vigor na ordem jurídica nacional.

O argumento da Argentina, segundo o qual o MERCOSUL, na prática, não teria conseguido aplicar de modo estrito o mecanismo do artigo 40, baseia-se no fato de que o direito derivado, após sua incorporação ao direito interno, somente entra em vigor na data indicada por seu ato de incorporação³¹. Neste sentido, Ana Cristina Paulo Pereira sustenta a impossibilidade de seguir, rigorosamente, os termos do artigo 40 do POP, pois o dispositivo não apenas condiciona a entrada em vigor da normativa MERCOSUL no plano interno de um Estado membro à sua incorporação na ordem jurídica de todos os demais, mas exige, ainda, uma dupla incorporação, sendo que a primeira teria um caráter suspensivo. Ela conclui afirmando que *"todas essas situações seriam dificilmente aceitas pelo sistema brasileiro para publicação e vigência da norma na ordem interna"* (PEREIRA, 2005, p. 68).

Com efeito, o fato de precisar aguardar a comunicação da Secretaria para a entrada em vigor de uma norma do MERCOSUL constitui, nas palavras de Deisy Ventura, um novo *round* de transposição que incluiria, além do prazo de aguardo da comunicação, uma nova publicação fixando a data a partir da qual a norma seria obrigatória (VENTURA, 2003). Entende-se, portanto, que o mecanismo estabelecido pelo artigo 40 do POP constitui uma *"ficção jurídica"* nos Estados partes do MERCOSUL, tendo em vista que os sistemas de incorporação nacionais não preveem o mecanismo da vigência simultânea, não existindo, no momento atual, mecanismos práticos que permitam aguardar a comunicação da Secretaria do MERCOSUL para que a norma entre em vigor nos Estados partes (VENTURA; PEROTTI, 2004). Assim, ocorre com frequência situações nas quais uma norma incorporada ao direito nacional de um país e, portanto, vigente neste, não se aplica a outro país, caso este último não tenha adotado as medidas necessárias para sua incorporação ao direito interno.

A prática demonstra que a vigência de uma norma derivada do MERCOSUL nos Estados partes dependerá apenas de sua devida incorporação ao direito interno e não do cumprimento do mecanismo estabelecido no artigo 40 do POP. Diversos exemplos de normas incorporadas pelo Uruguai e pela Argentina corroboram tal afirmação³². Entretanto, é importante frisar que a

aplicação de normas do MERCOSUL que foram internalizadas por um Estado parte, mas que ainda não entraram em vigor nos termos do artigo 40 do POP, provocou certos "*inconvenientes aún no detectados por los operadores*"³³.

Apesar das dificuldades internas de execução do referido procedimento, assim como de adaptação dos sistemas nacionais de incorporação, o sistema previsto pelo artigo 40 do POP não constitui uma *conditio sine qua non* da entrada em vigor das normas do MERCOSUL (VENTURA; PEROTTI, 2004). Com efeito, existe um mecanismo específico no texto de cada norma do direito derivado acerca de sua entrada em vigor. Diversos exemplos confirmam o fato de que as normas do MERCOSUL criam condições diferentes de entrada em vigor nas ordens jurídicas internas ao fixar um prazo específico para sua incorporação às ordens jurídicas nacionais³⁴. Existem, ainda, decisões CMC, como a de n. 25/07, relativa às "*transações comerciais em moedas locais*", que estabelecem um procedimento flagrantemente diferenciado, revelando uma verdadeira antinomia com relação às disposições do Protocolo de Ouro Preto³⁵.

Como foi possível verificar, as normas citadas foram adotadas após o advento do Protocolo de Ouro Preto, afastando, portanto, o conceito de "vigência simultânea", inicialmente previsto pelo mesmo. Questiona-se qual seria a disposição que deveria prevalecer em caso de conflito, se o POP, como sendo uma norma geral, ou a disposição específica prevista pela própria norma produzida pelas instituições do bloco. Deisy Ventura responde que o sistema do POP, nesse caso específico, seria aplicado de forma excepcional, já que a maioria das normas do direito derivado do MERCOSUL prevê condições de aplicação mais brandas (VENTURA, 2003).

Considerações finais

Tendo em vista o quadro ilustrado no presente trabalho, a autonomia institucional e procedimental dos Estados partes tem se tornado cada vez mais limitada em função de disposições ora decorrentes do direito derivado, ora previstas no texto da própria norma a ser adotada pela instituição do MERCOSUL. A disparidade na execução do direito da integração pelos Estados partes gera, efetivamente, uma falta de harmonização do direito do bloco, prejudicando sua aplicação uniforme, podendo, inclusive, existir situações em que uma norma estaria em vigor apenas em alguns Estados partes e não em sua totalidade, o que certamente produz insegurança jurídica no bloco. Ora, se cada Estado membro acaba por executar ou implementar o direito da integração de acordo com seus procedimentos constitucionais internos, sem levar em consideração as disposições do direito derivado cujo objetivo é limitar tal autonomia, a consequência não será outra senão a entrada em vigor *à la carte* da normativa do MERCOSUL em seus Estados partes.

Nessa linha, constata-se a tendência de restringir progressivamente a margem de manobra dos Estados partes, enquadrando suas ações no âmbito do direito do MERCOSUL, com vistas a evitar desde pequenos deslizes na execução do direito proveniente do bloco até efetivas violações à obrigação de implementação dos Estados partes. Ora, a não adoção de uma medida interna de implementação impede a entrada em vigor simultânea da norma, constituindo, conseqüentemente, uma violação ao "dever de incorporação", capaz de acarretar a responsabilidade internacional do Estado em causa ou a adoção de medidas compensatórias, nos termos do Protocolo de Olivos, que rege o Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL (ALMEIDA, 2008)³⁶. Tal possibilidade de responsabilizar, perante os Tribunais nacionais, o Estado parte que violou o dever de incorporação de uma norma resultou igualmente de criação pretoriana na União Europeia³⁷, já que não existiam disposições nos tratados fundadores prevendo tal hipótese. No que tange à Comunidade Andina, já existe menção expressa quanto à responsabilização em razão do descumprimento de seu direito pelo Estado parte por seus Tribunais nacionais³⁸.

Além da responsabilização do Estado por descumprimento do direito do MERCOSUL por seus Tribunais nacionais, o bloco dispõe de mecanismos que permitem que seus Tribunais, quais sejam, o Tribunal Arbitral *Ad Hoc* e o Tribunal Permanente de Revisão, conheçam controvérsias que possam surgir entre os Estados partes sobre o não cumprimento do direito primário e derivado do MERCOSUL (ALMEIDA, 2008). Entretanto, não há previsão, no MERCOSUL, acerca da imposição de sanções decorrentes do descumprimento do direito da integração, tal como ocorre na União Europeia.

Ora, no direito comunitário, a figura da ação por *incumprimento* ou *manquement* permite que o TJCE constatare os descumprimentos ao direito primário e derivado cometidos pelos Estados membros

da União Europeia. É importante frisar que o procedimento³⁹ não se exaure na fase declaratória, contentando-se em declarar que o Estado membro descumpriu o direito comunitário⁴⁰, mas prevê um mecanismo próprio capaz de infligir uma pena pecuniária ao Estado que não executou o acórdão que constatou o descumprimento. No MERCOSUL, o descumprimento do laudo de seus Tribunais enseja, apenas, a imposição de medidas compensatórias⁴¹, o que não se afigura compatível com o objetivo de promover a integração regional, gerando, ademais, insegurança jurídica. Sendo assim, o Estado que, eventualmente, deixar de adotar medidas de execução de uma norma derivada do MERCOSUL para que a mesma possa entrar em vigor internamente, poderá ser declarado responsável pela violação do direito do bloco, mas não sofrerá sanções pecuniárias decorrentes de tal descumprimento.

Pode-se prever que a recente instalação do Parlamento do MERCOSUL⁴², em 14 de dezembro de 2006, já seria um passo relevante com vistas a impedir a entrada em vigor *à la carte* da normativa MERCOSUL, podendo, de certa forma, contribuir para evitar uma eventual deflagração do mecanismo de solução de controvérsias do bloco. O Parlamento, projetado desde o advento da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC)⁴³, possui como competência, nos termos do inciso 12 do artigo 4º de seu protocolo constitutivo, "*elaborar pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados partes*". A CPC já possuía competências do gênero⁴⁴, mas o protocolo foi mais explícito ao designar prazos e indicar procedimentos preferenciais na incorporação das normas do MERCOSUL⁴⁵.

Algumas considerações podem ser feitas para que a sistemática de incorporação de normas seja efetivamente realizada, como (i) o grau de credibilidade e de articulação do Parlamento com os congressos nacionais; (ii) a existência de uma comunicação eficiente entre o Parlamento e os órgãos decisórios, para que os prazos previstos sejam cumpridos; e (iii) a ocorrência de debate no Parlamento, buscando contribuir para a finalização de um texto aceitável e menos sujeito às críticas das autoridades nacionais (BARRAL, 2007). Existe, ainda, a previsão de um sistema de *fast track* para a tramitação da normativa do MERCOSUL já submetida ao Parlamento do bloco, antes de sua adoção pelos Estados partes. Ademais, seria possível afirmar que a agilização dos procedimentos de incorporação poderia ser compensada caso fosse acompanhada da ampliação dos mecanismos de consulta e participação popular tanto nas fases iniciais de elaboração da norma quanto durante todo o processo legislativo (VENTURA; PEROTTI, 2004).

As propostas anteriormente descritas trazem medidas que poderiam, eventualmente, auxiliar na implementação do direito derivado do MERCOSUL. Isso porque nem todo o direito proveniente das instituições do bloco, conforme salientado, dispõe de aplicabilidade imediata. Embora tenha sido possível verificar que, na prática, um número crescente de normas do MERCOSUL penetra diretamente na ordem jurídica interna dos Estados partes sem seguir o *iter* procedimental clássico para incorporação das normas internacionais, o princípio da aplicabilidade imediata não vige, em sua plenitude, no MERCOSUL. Desta forma, seria desejável, senão necessário, operar uma revisão do POP com vistas a implementar o efeito imediato das normas do direito derivado do bloco, o que exigirá "*la derogación de las Decisiones CMC n° 23/00 y 22/04, y, en lo que corresponda, de la Decision CMC n° 20/02*" (PEROTTI, 2007, p. 664).

Não restam dúvidas acerca da importância das iniciativas adotadas no âmbito do MERCOSUL com vistas a limitar a autonomia dos Estados partes na execução do direito do MERCOSUL. As referidas iniciativas situam-se no campo institucional, com a determinação prévia dos órgãos competentes internamente, para proceder à execução das normas derivadas, bem como no campo procedimental, no qual o enquadramento é previsto por normas de direito derivado adotadas, sobretudo, nos últimos 7 anos. É importante reiterar que a efetividade da aplicação do direito do MERCOSUL depende do cumprimento das normas do direito derivado que regulam a autonomia de seus Estados partes. Ora, a efetividade do direito do MERCOSUL, seguindo a linha do direito comunitário, depende, em última análise, da qualidade das soluções jurídicas encontradas pela ordem estatal⁴⁶.

Referências

- BAPTISTA, L. O. **O MERCOSUL, suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1998, p. 119.
 CANCADO TRINDADE, O. **A incorporação das normas do MERCOSUL ao direito brasileiro: a segurança jurídica regional em construção**. Dissertação de mestrado. Brasília: Ministério das Relações Exteriores/ Instituto Rio Branco (circulação interna), 2005, p. 56.

- HAGUENAU, C. **L'application effective du droit communautaire en droit interne**. Bruxelles: Bruylant, 1995, 619 p.
- ISAAC, G.; BLANQUET, M. **Droit communautaire général**. 8. ed. Paris: A. Colin, 2001, p. 225.
- PEREIRA, A. C. **Direito institucional e material do MERCOSUL**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, 242 p.
- RIDEAU, J. **Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés européennes**. 4. ed. Paris : L. G. D. J., 2002, 1098 p.
- VENTURA, D.; PEROTTI, A. **El proceso legislativo del Mercosur**. Uruguay: Konrad Adenauer-Stiftung, 2004, 111 p.
- VENTURA, D. **Les asymétries entre le MERCOSUR et l'Union Européenne**. Paris: L'Harmattan, 2003, 501 p.
- ALMEIDA, P. W. A autonomia dos Estados partes na execução do direito da integração do MERCOSUL: um paradigma da União Européia. Estudos de Direito Internacional. **Anais do 6º Congresso Brasileiro de Direito Internacional**, Curitiba: Juruá, 2008.
- BARRAL, W. O Parlamento do MERCOSUL. **II Anuário Brasileiro de Direito Internacional**, vol. 1, CERDIN, 2007, pp. 256-265.
- MEDEIROS, A. P. C. Incorporação direta das normas MERCOSUL pelos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes. In: **SEMINÁRIO INTERNALIZAÇÃO DE NORMAS DO MERCOSUL**, 2004, Brasília. Notas taquigráficas sem revisão do orador. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Núcleo de Redação Final em Comissões. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/MERCOSUL>>. Acesso em: janeiro de 2008.
- PEROTTI, A. D. Estructura institucional y derecho en el MERCOSUR. **R.D.I.M.**, ed.. La Ley, Buenos Aires, n.º 1, 2002, pp. 63-137.
- PEROTTI, A. D.. El séptimo Tribunal del Mercosur. La falta de incorporación al derecho interno de las normas del bloque, **R.D.I.M.**, ed. La Ley, Buenos Aires, n. 3, 2002, pp. 114-143.
- PEROTTI, A. D. Nota introductoria sobre el noveno laudo del Tribunal ad hoc del MERCOSUR, **R.D.I.M.**, ed. La Ley, Buenos Aires, n. 3, 2003, pp. 158-183.
- PEROTTI, A. D. MERCOSUR: proceso legislativo. Sobre algunos inconvenientes que presenta el mecanismo de internalización, **Revista de Derecho Privado y Comunitario**, 2007-2, ed. Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, Argentina, pp.609-664.
- RIBEIRO, E. S.; MARTINS, H.; SANTORO, M. O parlamento do MERCOSUL: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas, **Observador On-line**, vol. 2, n. 12, dezembro de 2007, pp. 27-41.

Notas

- ¹ Doutoranda da Universidade Paris I – Panthéon-Sorbonne. Pesquisadora e professora da FGV DIREITO RIO. *E-mail*: paula_w_a@yahoo.com.br.
- ² O direito comunitário, nos termos de uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, inaugurada no caso *Simmenthal*, julgado em 9 de março de 1978 (C-106/77) "*faz parte integrante...da ordem jurídica aplicável no território de cada um dos Estados membros*" (nossa tradução). Segundo ISAAC (G.), BLANQUET (M.), *Droit communautaire général*, éd. A. Colin, Paris, 8ème éd., 2001, p. 168, pode-se extrair três consequências do célebre acórdão proferido no caso *Simmenthal*: o direito comunitário está integrado de pleno direito na ordem interna dos Estados, sem necessitar nenhuma medida especial de introdução (possui aplicabilidade imediata); as normas comunitárias integram-se, na ordem jurídica nacional, como sendo direito comunitário; e os juízes nacionais possuem a obrigação de aplicar o direito comunitário.
- ³ Segundo o STF, no Agravo Regimental em Carta Rogatória n. 8.279-4, D.J. 10.08.2000, "*a recepção dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL está sujeita à mesma disciplina constitucional que rege o processo de incorporação, à ordem positiva interna brasileira, dos tratados ou convenções internacionais em geral. É, pois, na Constituição da República, e não em instrumentos normativos de caráter internacional, que reside a definição do iter procedimental pertinente à transposição, para o plano do direito positivo interno do Brasil, dos tratados, convenções ou acordos – inclusive daqueles celebrados no contexto regional do MERCOSUL – concluídos pelo Estado brasileiro*".
- ⁴ Nas palavras de TRINDADE (O. C.), "apesar de a constituição brasileira não mencionar expressamente, em seus artigos 49, I e 84, VIII, a expressão decisões de organizações internacionais, entendemos que o processo de inserção desses atos no direito brasileiro está implicitamente previsto nos referidos dispositivos constitucionais." CANCELO TRINDADE (O.), *A incorporação das normas do MERCOSUL ao direito brasileiro: a segurança jurídica regional em construção*, p. 56, Dissertação de Mestrado. Brasília: Ministério das Relações Exteriores/Instituto Rio Branco (circulação interna), 2005, p. 83.

- ⁵ Dentre as normas do MERCOSUL adotadas por seus órgãos decisórios, temos as decisões, resoluções e diretrizes. Estas normas constituem o corpo de direito derivado do MERCOSUL.
- ⁶ As organizações internacionais podem adotar resoluções, recomendações e decisões. Estes atos são considerados atos unilaterais de organizações internacionais e fontes do direito internacional, podendo, portanto, dispor de formas diversas e contendo uma terminologia imprecisa. Nesse sentido, veja-se DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit international public*, ed. L.G.D.J., Paris, 7ème éd., 2002, p. 367 ; CARREAU (D.), *Droit international*, ed. Pedone, Paris, 9ème éd., 2007, p. 225 ; COMBACAU (J.), SUR (SERGE), *Droit international public*, ed. Montchrestien, Paris, 6ème éd., 2004, p. 97.
- ⁷ A Secretaria do MERCOSUL elencou diversos elementos que seriam essenciais para a efetividade das normas do MERCOSUL, quais sejam: " (i) la elaboración de una tipología clara de los actos de los órganos decisorios, diferenciando los actos normativos de los actos meramente políticos y de los actos de gestión, evitando así la inflación legislativa que contamina el proceso de incorporación; (ii) la correcta y rigurosa aplicación de la decisión CMC n. 20/02, que busca prevenir el atraso de la incorporación, la transposición incorrecta y la incompatibilidad de la norma del MERCOSUR con los ordenamientos internos; (iii) la aprobación de una norma o de un acuerdo, que se encuentra en una fase avanzada de la negociación entre los Estados Partes, apto para asegurar la aplicación inmediata de ciertas normas del MERCOSUR; (iv) la agilización de los procedimientos internos de aprobación parlamentaria, que puede ser obtenida por medio de la reglamentación del Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, del 6 octubre de 2003; (v) la creación de un estatuto jurídico claro para los países asociados o eventuales miembros nuevos (regímenes de asociación o de adhesión); e (vi) la clara afirmación de un proceso legislativo eficaz y legible.", *Secretaria do MERCOSUL*, Primer informe semestral de la Secretaría del MERCOSUL, Montevideú, julho de 2004, p. 33.
- ⁸ Em 2002, os Estados partes decidiram transformar a SAM em Secretaria Técnica. Por meio da Dec. CMC n. 30/02, a agora Secretaria do MERCOSUL recebeu novas funções e ganhou o Setor de Assessoria Técnica, estando dividida em três setores: o SAT (setor de assessoria técnica), que é formado por consultores técnicos cuja atribuição é prestar assessoramento e apoio técnico aos demais órgãos do MERCOSUL, principalmente aos órgãos decisórios; o Setor de normativa e documentação (SND), que desempenha atividades de apoio ao processo de elaboração e implementação das normas no Mercosul, o registro, arquivo e a comunicação das incorporações das normas pelos Estados partes, assistência ao sistema de solução de controvérsias, além da organização do arquivo e a divulgação da normativa do Mercosul; e o SAA (Setor de Administração e apoio), que é o responsável pela administração dos recursos humanos, dos serviços de informática e de manutenção da secretaria.
- ⁹ Nos termos do artigo 10, do TCE, " *Os Estados-membros tomam todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade. Os Estados-membros facilitam à Comunidade o cumprimento de sua missão. Os Estados-membros abstêm-se de tomar quaisquer medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos do presente Tratado*". FINES (F.), "L'application uniforme du droit communautaire dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes", *In: Etudes à l'honneur de Jean Claude Gautron, Les dynamiques du Droit européen en début de siècle*, éd. Pedone, Paris, 2004, pp. 335.
- ¹⁰ CJCE, 13 de julho de 1990, *Procédure pénale/Zwartveld et a.*, caso C-2/88, Rec. P. I-3365.
- ¹¹ " *Lorsque les dispositions du traité ou des règlements reconnaissent des pouvoirs aux Etats membres ou leur imposent des obligations aux fins de l'application du droit communautaire, la question de savoir de quelle façon l'exercice de ces pouvoirs et l'exécution de ces obligations peuvent être confiés par les Etats membres à des organes déterminés relève uniquement du système constitutionnel de chaque Etat membre*", CJCE 15 déc. 1971, *International Fruit Company*, aff. 51 à 54/71, Rec. 1116.
- ¹² Segundo o artigo 42, do POP: " *As normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.*"
- ¹³ CJCE 6 juin 1972, *Schlüter*, aff. 94/71, Rec. 307.
- ¹⁴ A decisão CMC n. 22/04, que trata da " *Vigência e Aplicação das Normas Emanadas dos Órgãos com Capacidade Decisória do MERCOSUL*", ainda não está em vigor nos Estados partes do MERCOSUL. Esta norma estabelece um sistema aplicável às normas do MERCOSUL que não requeiram a adoção de um ato legislativo para sua internalização nos Estados partes. Trata-se, apenas, das normas incorporadas ao direito interno por meio de atos do Poder Executivo.
- ¹⁵ Nessa linha, veja-se a decisão CMC n. 23/00 e as decisões CMC mais recentes, como aquelas adotadas no ano de 2007: 01/07; 02/07; 03/07; 04/07; 05/07; 06/07; 07/07; 08/07; 09/07; 10/07; 11/07; 12/07; 15/07; 17/07; 18/07; 19/07; 20/07; 21/07; 22/07; 23/07; 24/07; 27/07; 28/07; 30/07;

- 31/07; 33/07; 34/07; 35/07; 36/07; 38/07; 39/07; 40/07; 41/07; 42/07; 43/07; 44/07; 46/07; 47/07; 48/07; 49/07; 50/07; 51/07; 52/07; 53/07; 54/07; 55/07; 56/07; 57/07; 58/07; 61/07.
- ¹⁶ Cf. artigo 5, a), Decisão CMC n. 23/00: "*Esta norma (Diretrizes, Resolução ou Decisão) não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL*".
- ¹⁷ Veja-se, nesse sentido, os exemplos citados por PEROTTI (A. D.), "MERCOSUR: PROCESO LEGISLATIVO...", p. 634, com relação às normas adotadas pelos órgãos do Mercosul como sendo de 'funcionamento ou da organização do MERCOSUL' que superam os limites internos do bloco, afetando também terceiros.
- ¹⁸ Cachapuz de Medeiros afirma que a norma "*deveria, portanto - quero ressaltar que falo na qualidade de professor universitário; e peço que entendam que meu ponto de vista não reflete necessariamente o ponto de vista do Ministério das Relações Exteriores -, ter sido incorporado; e, no caso do Brasil, na minha opinião, certamente isso requer aprovação pelo Congresso Nacional*".
- ¹⁹ Nos termos do caput e do segundo parágrafo do artigo 5 da decisão CMC n. 23/00: "*Las normas emanadas de los órganos del Mercosur no necesitarán de medidas internas para su incorporación, en los términos del artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto, cuando: b) el contenido de la norma ya estuviera contemplado en la legislación nacional del Estado Parte. En este caso la Coordinación Nacional realizará la notificación prevista en el Artículo 40 (i) en los términos del Artículo 2 de esta Resolución, indicando la norma nacional ya existente que incluya el contenido de la norma Mercosur en la cuestión. Esta comunicación se realizará dentro del plazo previsto para la incorporación de la norma. La SAM comunicará este hecho a los demás Estados Partes.*" A decisão CMC n. 20/02, em seu artigo 10, modificou a redação da primeira parte do segundo parágrafo da decisão CMC n. 23/00: "*5 (b) – existe norma nacional que contemple em idénticos términos la norma MERCOSUR aprobada*".
- ²⁰ Veja-se o artigo 11 da decisão CMC n. 20/02.
- ²¹ Art. 12, decisão CMC n. 20/02: "*Los Estados Partes identificarán conjuntamente los casos en que una norma en función de su naturaleza o contenido, necesita ser incorporada sólo por determinados Estados Partes a sus ordenamientos jurídicos internos, conforme el artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto. Ese entendimiento será explicitado en el texto de la norma con la siguiente mención: "Esta (Directiva, Resolución, Decisión) necesita ser incorporada sólo al ordenamiento jurídico interno de (Estado/s Parte/s). Esta incorporación deberá ser realizada antes de (fecha).*"
- ²² Art. 1º da decisão CMC n. 20/02.
- ²³ Nos termos do artigo 4, da Resolução 26/01, do Grupo Mercado Comum, "*As normas e projetos de normas deverão indicar, no TENDO EM VISTA, os fundamentos jurídicos, nos CONSIDERANDOS, as razões e objetivos e, ao final da parte dispositiva, a necessidade ou não de incorporação, bem como se, for o caso, o prazo para esse fim, conforme previsto na Decisão CMC Nº 23/00*".
- ²⁴ Veja-se as seguintes decisões do T.A.H.M.: laudo de 21 de maio de 2001, "*Aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil*", assunto 1/01, BOM n. 17, junho de 2001; "*obstáculos ao ingresso de productos fitosanitarios argentinos em el mercado brasileno. No incorporación de las Resoluciones GMC n.º 48/96, 87/96, 149/96, 156/96, 71/98, lo que impide su entrada en vigencia en el MERCOSUR*", assunto 2/02, BOMn.º 21, abril-julho de 2002, p. 221.
- ²⁵ Article 2, decisão CMC n. 20/02.
- ²⁶ Artigo 3º, decisão CMC n. 20/02.
- ²⁷ As normas que necessitam incorporação à ordem jurídica nacional podem ser classificadas em duas categorias. Por um lado, existem aquelas que não requerem aprovação pelo poder legislativo, sendo incorporadas no âmbito da administração direta ou indireta. Essas normas são aquelas de competência do executivo, internalizadas por meio de um decreto presidencial, resolução ministerial ou circular, editados pelos órgãos da administração interna do Estado. Por outro lado, existem aquelas que serão incorporadas mediante atos dos poderes legislativo e executivo, seguindo o procedimento legislativo para incorporação dos tratados internacionais. Essas normas, que demandam aprovação legislativa, devem ser transformadas em lei, o que impõe a participação do Congresso Nacional, sendo que o procedimento a ser observado é o mesmo previsto para a adoção de uma lei interna. No ordenamento jurídico brasileiro, além do direito originário do MERCOSUL, exigirão aprovação legislativa as normas do direito derivado que (i) que revisem qualquer dispositivo contido nos tratados constitutivos do MERCOSUL (Direito Originário); (ii) que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (iii) que criem novos direitos e obrigações para os Estados Partes, não previstos em tratado preexistentes aprovados pelo Legislativo; (iv) que versem sobre matéria normativa com natureza e hierarquia de lei federal ou de tratado internacional. Pertence ao direito interno a faculdade de determinar quais serão as normas que demandarão ou não aprovação legislativa para sua incorporação

- à ordem jurídica brasileira. A determinação do direito interno acerca de uma das vias de internalização dependerá da natureza da norma a ser incorporada (CANCADO TRINDADE (O.), *A incorporação das normas do MERCOSUL ao direito brasileiro: a segurança jurídica regional em construção*, p. 56, Dissertação de mestrado. Brasília: Ministério das Relações Exteriores/Instituto Rio Branco (circulação interna), 2005, p. 84.)
- ²⁸ TAHM, laudo de 21 de maio de 2001, "*Aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil*", assunto 1/01, BOM n. 17, junho de 2001.
- ²⁹ Segundo VENTURA (D.); PEROTTI (A. D.), "(...) tanto um ordenamiento jurídico nacido al amparo de un tratado de integración económica y comercial pueda ser depositario de las tres cualidades indicadas, poço importa que sus instituciones sean supra o inter gubernamentales.]", p. 53.
- ³⁰ TAHM, laudo de 21 de maio de 2001, "*Aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil*", assunto 1/01, BOM n. 17, junho de 2001, p. 204, par. II-D-3:114.
- ³¹ "De acordo com o esclarecimento preliminar fornecido pela República Argentina a esta questão, cabe ressaltar a letra © da resposta Argentina que afirma que na experiência e prática do MERCOSUL não se há logrado aplicar estritamente o mecanismo do artigo 40, mas sim uma decisão, resolução ou diretiva que tem sido incorporada ao direito interno, ela rege em cada país desde a data do respectivo ato de incorporação. Com base na informação fornecida pela Reclamada o 'ato de incorporação' ainda se encontra em trâmite", *Aclaración del Laudo Del Tribunal Arbitral Ad Hoc Del Mercosur constituido para decidir sobre la Reclamación hecha por la República Federativa Del Brasil a la República Argentina, sobre la Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre Productos textiles (Res. 861/99) Del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos*, disponible sur le site www.mercosur.int.
- ³² Veja-se, neste sentido, os diversos exemplos citados por PEROTTI (A. D.), MERCOSUR: PROCESO LEGISLATIVO. SOBRE ALGUNOS INCONVENIENTES QUE PRESENTA EL MECANISMO DE INTERNALIZACIÓN, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 2007-2, ed. Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, Argentina, pp. 621-623.
- ³³ Com efeito, sanções são aplicadas a particulares em função da violação de normas do MERCOSUL ainda não vigentes, o que significa dizer que são aplicadas penas sem que exista uma norma legal vigente. PEROTTI (A. D.), MERCOSUR: PROCESO LEGISLATIVO. SOBRE ALGUNOS INCONVENIENTES QUE PRESENTA EL MECANISMO DE INTERNALIZACIÓN, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 2007-2, ed. Rubinzal – Culzoni, Santa Fé, Argentina, pp. 624.
- ³⁴ No ano de 2007, foram adotadas as seguintes decisões CMC contendo um prazo específico para incorporação aos ordenamentos jurídicos internos: 13/07; 14/07; 16/06; 25/07; 26/07; 29/07; 37/07; 45/07; 59/07; 62/07. Quanto às resoluções GMC que possuem igualmente um prazo específico para incorporação aos ordenamentos jurídicos internos, podemos listar as seguintes: 07/07; 08/07; 09/07; 10/07; 11/07; 17/07; 19/07; 20/07; 21/07; 22/07; 23/07; 24/07; 25/07.
- ³⁵ O artigo 3º da citada decisão reza que a mesma "*conterá cláusula de vigência que estabelecerá que o Protocolo entrará em vigor, para os dois primeiros Estados que o ratificarem, trinta (30) días depois do depósito do segundo instrumento de ratificação. Para os demais signatários, entrará em vigor trinta (30) días depois do depósito dos respectivos instrumentos de ratificação, observada a ordem em que foram depositados*". Disposições similares podem ser encontradas nas decisões 05/92 e 01/96, que tratam, respectivamente, do Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa; e do Protocolo de San Luis em matéria de Responsabilidade Civil Procedente de Acidentes de Trânsito entre os Estados partes do MERCOSUL.
- ³⁶ TAHM, laudo de 21 de maio de 2001, "*Aplicación de medidas antidumping contra la exportación de pollos enteros provenientes de Brasil*", assunto 1/01, BOM n. 17, junho de 2001, p. 204, par. II-D-3:117.
- ³⁷ Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros, C-6/90 y C-9/90, Rec. I-5357.
- ³⁸ *Nos termos do artigo 31, do Tratado do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina: "Las personas naturales o jurídicas tendrán derecho a acudir ante los Tribunales nacionales competentes, de conformidad con las prescripciones del derecho interno, cuando los Países Miembros incumplan lo dispuesto en el Artículo 4 del presente Tratado, en los casos en que sus derechos resulten afectados por dicho incumplimiento."* Veja-se, nesse sentido, TJCA, processo 6-IP-93, marca Louis Vuitton, 25.02.94, GOAC N° 150, 25.03.94.
- ³⁹ O procedimento da ação por *incumprimento* ou *manquement* vem descrito nos artigos 226 a 228, do TCE.
- ⁴⁰ Mesmo a declaração de descumprimento do direito comunitário pelo TJCE já é capaz impor ao Estado membro que cumpra suas obrigações. O ato em causa não é anulado, mas as jurisdições nacionais,

- em função do princípio da primazia do direito comunitário, deverão extrair os efeitos da constatação de descumprimento, tanto no que tange à aplicação efetiva do ato, quanto no que se refere à responsabilidade do autor do descumprimento. Veja-se JACQUÉ (J. P.), *Droit institutionnel de l'Union européenne*, ed. Dalloz, Paris, 3^{ème} ed., 2004, p. 669.
- ⁴¹ O art. 31, do Protocolo de Olivos faculta um Estado parte aplicar medidas compensatórias, como a suspensão de concessões ou outras obrigações equivalentes, em face do Estado parte que descumpriu total ou parcialmente o laudo do Tribunal Arbitral, disciplinando os prazos para tanto.
- ⁴² A decisão CMC n. 49/09 encarregou a CPC de preparar a instalação do Parlamento, elaborando um relatório de atividades e um projeto de Protocolo constitutivo, tendo sido oficialmente criado pela decisão CMC n. 23/05. No Brasil, o Protocolo Constitutivo do Parlamento foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do decreto legislativo n. 408, de 12 de setembro de 2006, tendo sido promulgado pelo decreto n. 6105, de 30 de abril de 2007.
- ⁴³ A CPC possuía a função de representar os parlamentos nacionais e facilitar a implementação e o desenvolvimento do bloco. Com a adoção do Protocolo de Ouro Preto, a CPC ganhou a tarefa de acelerar a tramitação das normas do MERCOSUL em seus países membros, harmonizando as legislações nacionais. Segundo RIBEIRO (E. S.), MARTINS (H.), SANTORO (M.), "Parlamento do MERCOSUL: forma de organização e perspectivas à participação social e às políticas públicas", *Observador On-line*, vol. 2, n. 12, dez. 2007, p. 28, a CPC viabilizou "o diálogo interparlamentar que gerou as bases políticas para a criação do Parlamento do MERCOSUL".
- ⁴⁴ Artigo 15, decisão CMC n. 20/02: "En los casos de las normas MERCOSUR que requieren ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos internos por vía de aprobación legislativa, los Estados Partes solicitarán, a la luz de lo dispuesto en el artículo 25 del Protocolo de Ouro Preto, la colaboración de la Comisión Parlamentaria Conjunta."
- ⁴⁵ Nesse sentido, o parecer do Parlamento deverá ser concluído em um prazo de 90 dias a contar da data da consulta. Após a aprovação da norma pelo órgão decisório do MERCOSUL, conforme o parecer do Parlamento, a mesma será enviada pelo poder executivo ao Parlamento nacional respectivo, no prazo de 45 dias, contados de sua aprovação. Caberá aos Parlamentos nacionais a adoção 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 referido procedimento não poderá exceder 180 dias corridos, contados do ingresso da norma no respectivo Parlamento nacional. Caso o Parlamento não adote a norma no prazo determinado, esta deverá ser encaminhada ao poder executivo, para que a envie à reconsideração do órgão correspondente do MERCOSUL.
- ⁴⁶ Conforme afirmam ISAAC (G.), BLANQUET (M.), "*l'effectivité du droit communautaire dépend finalement largement de la qualité des solutions juridiques dégagées dans l'ordre étatique*", in *Droit communautaire général*, éd. A. Colin, Paris, 8^{ème} éd., 2001, p. 225.

Recebido em: 30-08-2008

Avaliado em: 15-12-2008

Aprovado para publicação em: 01-02-2009